UNIVERSITÉ DE RENNES

FACULTÉ DE DROIT

Thèse pour le Doctorat

DE LA

# Responsabilité des Communes
## EN CAS D'ATTROUPEMENTS

Thèse présentée et soutenue le Mardi 8 Juillet 1913,
à 8 heures du matin, par Jean LABBÉ

JURY D'EXAMEN :

MM. ARTUR, Professeur ;
FETTU, Professeur ;
BONNARD, chargé de cours.

*RENNES*

*IMPRIMERIE BRETONNE, 38, RUE DU PRÉ-BOTTÉ*

1913

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549201_0024

# Thèse pour le Doctorat

UNIVERSITÉ DE RENNES

FACULTÉ DE DROIT

# Thèse pour le Doctorat

## DE LA

# Responsabilité des Communes
## EN CAS D'ATTROUPEMENTS

Thèse présentée et soutenue le Mardi 8 Juillet 1913,
à 8 heures du matin, par Jean LABBÉ

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

JURY D'EXAMEN :

MM. ARTUR, Professeur ;
FETTU, Professeur ;
BONNARD, chargé de cours

*RENNES*

*IMPRIMERIE BRETONNE, 38, RUE DU PRÉ-BOTTÉ*

1913

# BIBLIOGRAPHIE


BÉQUET. — *Répertoire de droit administratif*, v° commune, nos 2091-2160.

BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 7e édition, 1913.

CHOPPARD (Léon). — *De la responsabilité des communes en droit romain et en droit français*. Thèse, Paris, 1874.

DALLOZ. — Répertoire, v° commune, supplém.

DEGROOTE (Henri). — *De la responsabilité des communes en cas d'émeute et de grève*. Thèse, Paris, 1906.

DUGUIT. — *Droit constitutionnel* (1re partie), 1907.

FOUCART. — *Eléments de droit public et administratif*, 4e édition, 1855-1856.

HAURIOU. — *Précis de droit administratif et de droit public général*, 7e édition, 1911.

JOURNAL OFFICIEL. — *Débats parlementaires* : Sénat, années 1900, 1904, 1905, 1906, 1911.

LAFERRIÈRE. — *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e édition, 1896.

MICHOUD. — A) *Théorie de la personnalité morale*, t. II, 1909 ; — B) *De la responsabilité des commu-*

*nes à raison des fautes de leurs agents* (*Revue de droit public et de la science politique*, Paris 1897).

Morgand. — *Commentaire de la loi municipale de 1884*, 8e édition, 1911.

Rendu (Ambroise). — *Traité de la responsabilité des communes*, Paris, 1847.

Spire. — *Etude historique et juridique de la responsabilité des communes en cas d'attroupements*. Thèse, Paris 1895.

Sirey. — *Lois annotées*.

Taton. — *De la responsabilité des communes en cas de troubles*. Thèse, Lille, 1908.

Vel-Durand. — *De la responsabilité des communes en cas de dommages causés par des attroupements ou rassemblements*. Thèse, Paris 1902.

# INTRODUCTION

Depuis l'avènement de notre droit public moderne, les communes ont toujours été soumises à une responsabilité spéciale pour les dégâts ou dommages causés sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements. Cette responsabilité a été régie d'abord par la loi du 10 Vendémiaire an IV (2 octobre 1795) ; puis par la loi municipale du 5 avril 1884, art. 106 à 109, qui est la loi aujourd'hui en vigueur sur ce point. Il est en ce moment question de modifier profondément cette loi : le 6 juin 1911, le Sénat a définitivement adopté une proposition de loi substituant un nouveau texte et de nouveaux principes à ceux de 1884. C'est ce projet de modification qui nous a déterminé à traiter ce sujet : il nous a paru que notre travail y trouvait une raison d'être suffisante, et en tirerait, à défaut d'autres, un intérêt d'actualité. Ajoutons que la question de la responsabilité des communes en cas d'émeute a donné lieu depuis quelques années à de nombreux procès : il nous a semblé intéressant aussi de relever les décisions judiciaires qui les ont tranchés, et d'essayer de caractériser les tendances de la jurisprudence en cette matière.

Nous ne nous proposons pas de refaire intégrale-

ment l'histoire de la responsabilité communale : nous nous bornerons à ce qui nous paraîtra essentiel. Ce que nous voudrions surtout, c'est mettre en lumière les principes qui ont inspiré les dispositions anciennes, les dispositions actuelles, marquer l'évolution qui s'est accomplie dans les idées, qui se poursuit encore sous nos yeux et qui tend à se manifester dans une législation nouvelle.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

# Nature, Fondement et Historique de la responsabilité communale

A la base de la responsabilité spéciale des communes, se trouve l'idée de faute : faute des habitants dans notre ancien droit, lorsqu'il nous fournit des exemples de cette responsabilité ; faute des habitants aussi dans la loi du 10 Vendémiaire an IV, et dans les textes de la période révolutionnaire précurseurs de cette loi ; faute des représentants de la commune dans la loi du 5 avril 1884. Cette dernière loi part de l'idée de faute des représentants de la commune ; cela résulte jusqu'à l'évidence de l'article 108 ; et, par une sorte d'inconséquence, elle fait, comme les lois précédentes, retomber la responsabilité, non pas sur la commune même, considérée comme corps moral, mais sur les habitants, comme s'il s'agissait de la faute de ceux-ci. En effet, « les dommages-intérêts dont la commune est responsable sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans ladite commune » (art. 106 de la loi). Il y a là un mélange curieux, dont

nous essaierons de donner plus loin les raisons, des idées anciennes et d'une idée nouvelle.

La faute dont nous parlons ne consiste pas à avoir pris part aux désordres, mais à ne pas les avoir prévenus ou réprimés : c'est une responsabilité pour fait d'autrui ou responsabilité indirecte. On suppose des dégâts ou dommages causés sur le territoire d'une commune par des attroupements ou rassemblements. Les auteurs des dégâts ou dommages sont personnellement et directement responsables, pour leur propre fait et propre faute, non seulement envers les victimes, mais envers la commune ou la collectivité des habitants lorsque celle-ci a dédommagé les victimes : aussi toutes les lois ont-elles ménagé à la commune ou à la collectivité des habitants un recours contre les coupables. Mais à côté de la responsabilité directe pour fait et faute personnels, il y a la responsabilité indirecte de la commune ou des habitants, qui oblige la commune ou les habitants à indemniser les victimes et à réparer les conséquences du fait d'autrui.

On n'a pas toujours suffisamment distingué ces deux espèces de responsabilité. Par exemple, il serait inexact de rattacher, comme précédents historiques, à notre législation actuelle sur la responsabilité des communes, les cas où une cité s'est, délibérément et en corps, révoltée contre le souverain et où celui-ci la châtie de sa rébellion, comme le cas de Capoue qui, pendant la deuxième guerre punique, trahit l'alliance de Rome et en fut sévèrement punie (Tite-Live, xxvi, 16) ; le cas de Paris, lors de la révolte des Maillotins sous Charles VI ; les cas prévus par l'ordonnance criminelle de 1670, titre xxi, où il s'agit de délits com-

mis par des attroupements prémédités, précédés de délibérations de l'assemblée des habitants ou d'actes de rébellion, de révolte, de guerre des villes, bourgs ou communautés contre le souverain : là, il s'agit de responsabilité directe pour faits et fautes personnels de toute la cité. Ici, nous raisonnons sur une autre hypothèse : il s'agit d'attentats contre les personnes ou les propriétés, commis sur le territoire de la commune par des attroupements ou rassemblements, c'est-à-dire par un groupe de personnes plus ou moins important, mais cependant limité, et ne comprenant le plus souvent qu'une minorité des habitants, et l'on déclare la commune ou l'ensemble des habitants responsables des dégâts et dommages qui résultent de ces attentats, ou, pour employer le langage expressif et très juste de la loi du 10 Vendémiaire an IV, titre premier, article unique, « garants civilement de ces attentats » : il s'agit bien de répondre du fait d'autrui, de garantir quelqu'un contre les conséquences du fait d'autrui. M. Béquet (1) a donc tort, à notre avis, de rattacher cette responsabilité à l'article 1382 du Code civil qui déclare chacun responsable de ses propres faits ou fautes ; elle se rattache plutôt, d'après nous, à l'article 1384 qui est l'article principe sur la responsabilité pour fait d'autrui. Nous disons qu'elle s'y rattache, sans méconnaître qu'elle relève d'une législation indépendante : elle s'y rattache par son fondement théorique simplement.

Mais, pour être indirecte, la responsabilité du fait d'autrui n'en suppose pas moins une faute aussi, de

(1) Rép. de dr. adm. V. Commune, nº 2091

la part de celui qui est déclaré responsable. Les actions d'autrui peuvent nous être imputées, quand nous avons eu le tort de mal choisir celui que nous avions chargé de les accomplir, ou encore quand nous pouvions et devions les empêcher ou les diriger. C'est l'idée qui a présidé à la rédaction de l'article 1384 du Code civil ; et c'est aussi l'idée qui est à la base de la responsabilité de la commune au cas de dégâts ou dommages causés par des attroupements ou rassemblements. Quelle que soit la valeur des théories récemment élaborées pour essayer de substituer l'idée de risque ou de pure causalité à l'idée de faute, il reste certain que la responsabilité de la commune ou des habitants repose sur l'idée de faute imputable à la commune ou aux habitants.

Il est vrai que la faute de la commune ou des habitants est présumée, comme dans l'article 1384 du Code civil. Cela ne change rien aux principes que nous venons de développer. La commune ou les habitants peuvent d'ailleurs faire la preuve contraire : preuve qu'il n'y a pas eu faute de leur part, et échapper ainsi à toute responsabilité ou garantie.

Reste à déterminer quelle est la faute de la commune ou des habitants, et pourquoi on la présume. Ici il faut distinguer suivant les époques, les états de société, les idées régnantes ; et nous allons voir que l'idée de faute présuppose une idée de solidarité morale ou sociale entre les habitants d'une même commune, qu'elle présuppose aussi une conception particulière de la police et du maintien de l'ordre public, conception d'après laquelle il faut intéresser tous les habitants d'une même commune ou circons-

cription au maintien de l'ordre dans cette commune ou circonscription.

Le droit romain n'a pas connu la responsabilité de la commune sur laquelle nous raisonnons. Aucune disposition précise, à notre connaissance, ne rendait les municipes romains responsables des actes de leurs membres, ni et ne faisait peser cette responsabilité sur d'autres que les coupables.

Cette responsabilité, suivant toutes les vraisemblances, a sa racine première et lointaine dans la garantie mutuelle que certaines lois barbares avaient établie entre les membres d'une même famille.

C'est un trait bien connu des coutumes barbares, qu'il existait entre les membres d'une même famille ou d'une même tribu une solidarité en vertu de laquelle la famille ou la tribu était garante des actes de chacun de ses membres et devait supporter les conséquences du délit commis par l'un d'eux. Voilà le premier exemple d'un ensemble d'habitants rendu responsable des délits commis par l'un d'eux ou par quelques-uns. Les parents, les concitoyens du délinquant, étaient tenus de le livrer ou de participer à la réparation de son délit. On assurait ainsi, approximativement, la sécurité publique, en intéressant tous les individus au respect des droits de chacun et à la répression des crimes.

Cette solidarité, cette responsabilité pour autrui, appliquée à tous les délits, suppose une société très rudimentaire, où les pouvoirs publics, existent à peine, sont impuissants à maintenir la paix, à faire régner la justice, à réprimer les atteintes au droit. Plus tard, quand l'organisation sociale se sera per-

fectionnée, quand il y aura une police capable de réprimer les délits ordinaires et courants, les délits individuels, nous verrons reparaître cette solidarité ou responsabilité collective pour des délits collectifs ou pour des situations exceptionnelles en présence desquelles les pouvoirs publics réguliers reconnaissent leur impuissance. Il nous semble incontestable que dans tous les cas de responsabilité collective que l'histoire juridique nous fournit, ce sentiment d'impuissance des pouvoirs publics a joué un rôle plus ou moins marqué ; et que l'une des idées inspiratrices sur ce point, même à notre époque, c'est qu'il est utile, sinon nécessaire, d'intéresser tous les habitants d'une même commune au bon ordre en les rendant responsables des délits collectifs, presque anonymes, dont les auteurs sont souvent difficiles à découvrir et presque toujours insolvables, par conséquent hors d'état de fournir aux victimes des réparations positives. Il y a ce sentiment d'une impuissance plus ou moins caractérisée des pouvoirs publics, le sentiment que l'ensemble de la population est indirectement en faute, et le sentiment que des préjudices causés par la faute directe d'un certain nombre, par la faute indirecte de tout le monde, doivent plutôt être répartis sur l'ensemble de la population que concentrés sur quelques-uns qui en seraient peut-être irrémédiablement ruinés, c'est-à-dire sur les victimes. — Mais reprenons la revue des cas de responsabilité collective.

En 595, un capitulaire de Clotaire II, ayant pour objet la répression des délits, divise les populations en centenies, afin de rendre plus facile la poursuite des malfaiteurs. Il impose aux habitants de chaque

centenie l'obligation de faire des rondes, de rechercher les voleurs, et les rend responsables des vols et rapines commis sur leur territoire. Si quelque objet est dérobé, la valeur doit en être payée par tous les habitants de la centenie, qui d'ailleurs sont admis à prouver que le délit du coupable n'implique aucune faute de leur part (1). — On voit là l'obligation imposée aux habitants de faire la police et de répondre de l'avoir mal faite.

Un autre exemple de responsabilité collective bien caractéristique nous est fourni par les lois de Guillaume le Conquérant, après sa conquête de l'Angleterre. Les Normands, installés par la force dans le pays, durent prendre des précautions extraordinaires pour protéger leurs personnes et leurs biens. Ils enlevèrent leurs armes aux vaincus, leur interdirent la chasse sous les peines les plus sévères, leur imposèrent la loi du couvre-feu. Ils édictèrent, en outre, à la suite d'une assemblée générale tenue à Salisbury en 1086, que : « Si un Normand vient à être tué, son seigneur, dans l'espace de cinq jours, devra s'être saisi des meurtriers, sinon il paiera une amende conjointement avec les Anglais du district où le meurtre aura été commis. » Vers la fin de la même année, Guillaume rendit une loi qui n'était que le complément de cette ordonnance : « Quand un Français sera tué ou trouvé mort dans quelque canton, les habitants devront saisir et amener le meurtrier dans le délai de huit jours ; sinon, ils paieront à frais communs quarante-sept marcs d'argent. » — Cette responsabilité

(1) Baluze, *Cap. des rois francs*, t. I, p. 19.

collective nous apparaît comme une mesure supplémentaire et en quelque sorte désespérée pour protéger les vainqueurs contre les vaincus au cas, qui devait se produire bien fréquemment, où l'on n'arrivait pas à mettre la main sur les coupables. C'était un moyen de lutter contre l'hostilité de toute une population et contre la conspiration du silence. Cette législation exceptionnelle fut abrogée par un statut d'Edouard III, en l'an 1341. Mais il en a longtemps subsisté des vestiges en Angleterre ; Blackstone (*Commentaires sur la loi anglaise*, ch. I, titre 2, p. 31) dit que les districts sont encore responsables de tous les vols qui se commettent sur leur territoire pendant le jour.

Voici un autre exemple de responsabilité collective, qui ne nous semble plus répondre à une situation aussi exceptionnelle, qui témoigne seulement de la difficulté à maintenir l'ordre public et de la préoccupation d'atteindre ce résultat : nous le trouvons dans l'un des statuts de la Cour d'Aix édictés par Raymond Bérenger, comte de Provence, vers l'année 1243 (1). « S'il arrive dans quelque partie du territoire de la baillie d'Aix, qu'un dommage soit causé à quelqu'un par incendie, dévastation d'arbres et de vignes, destruction publique ou cachée d'animaux et de bestiaux : que tout lieu, village et communauté où le dommage est commis, soit tenu d'en répondre, et de restituer, à proportion de ses facultés et sans aucune distinction de personnes, à celui qui a souffert

(1) Ces statuts figurent dans le recueil de Giraud, à la suite de l'*Essai sur l'Histoire du Droit français au Moyen-Age*, II, p. 16.

le dommage, la valeur de toute la perte éprouvée, d'après la juste estimation faite par experts. Tous les habitants dudit lieu contribueront à la réparation du dommage, si les coupables ne peuvent être découverts. La Cour du lieu ou du territoire dans lequel le dommage a été causé, pourra d'office en rechercher les auteurs à fin de poursuite en justice ».

L'ordonnance criminelle de 1670 nous paraît avoir plutôt visé des faits de responsabilité directe des villes ou communautés que la responsabilité pour fait d'autrui dont nous nous occupons (1). Mais, soit avant, soit après cette ordonnance, il y a eu, dans la législation de l'époque monarchique, quelques applications de notre principe.

Par exemple, l'ordonnance de Blois de 1579, article 196, rend les seigneurs justiciers et les habitants des villages responsables des crimes et délits de droit commun qui se commettaient dans les campagnes... « Afin d'empêcher la fréquence des meurtres et voleries qui se commettent par les champs avec toute impunité », — voilà l'aveu de l'impuissance des pouvoirs établis —, « nous enjoignons à tous hauts justiciers et leurs officiers des lieux où tels excès se commettront, ensemble aux habitants des plus prochains villages, de poursuivre en toute diligence, incontinent qu'ils auront connaissance des malfaiteurs, pour les appréhender et constituer prisonniers, si faire se peut, sinon, faire diligence, perquisition et remarque de la façon de leurs habits, armes et chevaux, et du lieu de leur retraite, dont sera fait procès-verbal. Le tout,

(1) V. Jousse, *Traité de la Justice criminelle en France*, II, 3e p., livre II, titre 29.

sur peine auxdits hauts justiciers de perdre les droits de leur justice et à leurs officiers de leurs estats, et aux habitants desdits villages de grosses amendes, applicables moitié à nous et moitié aux excédés ou leurs héritiers ».

Un règlement du Parlement de Bretagne, du 10 décembre 1736, établit contre les habitants des villages voisins des terrains vagues et déclos qui joignaient des fiefs, une présomption légale de culpabilité et une responsabilité solidaire dans les circonstances suivantes. En vertu de la maxime *nulle terre sans seigneur*, les seigneurs de fiefs se prétendaient propriétaires de ces terrains ; ils les faisaient clore. Les habitants riverains, en possession immémoriale d'y faire paître leurs bestiaux, prétendaient garder ce droit, et détruisaient les fossés et clôtures. Le Parlement, par un règlement du 1er décembre 1724, ordonna que les auteurs de ces entreprises seraient poursuivis criminellement ; mais cette mesure fut frappée d'inefficacité par ce fait que les habitants ne déposaient jamais les uns contre les autres. C'est alors qu'en 1736, le Parlement fit « défenses à toutes personnes, de quelque état et condition qu'elles soient, de démolir les fossés qui seront faits pour clore tout ou partie des landes ou terrains vagues qui auront été ou seront ci-après afféagés, sous peine de punitions corporelles. Ordonnons que le procès sera fait et parfait aux coupables jusqu'à jugement définitif inclusivement sur les dénonciations qui leur seront faites par les seigneurs ou afféagistes ; que les généraux des paroisses, ou au moins les habitants des villages voisins des landes, gallois ou terrains vagues, où les fossés

auront été démolis ou les arbres coupés, demeureront civilement responsables solidairement des dommages-intérêts résultant de la démolition des fossés ou abbatis des bois en cas qu'ils ne dénoncent pas les coupables, sans qu'il soit besoin d'autres preuves (1) ».

Une situation analogue, mais beaucoup plus grave, provoqua en Picardie des mesures extraordinaires parmi lesquelles nous rencontrons encore le fonctionnement d'une responsabilité collective. Sous l'empire de causes extrêmement difficiles à démêler, il s'était établi une sorte d'état de guerre général entre les propriétaires et les fermiers. Ceux-ci se prétendaient copropriétaires des terres qu'ils avaient prises à bail. Sous la seule condition de payer le fermage aux termes convenus, ils se considéraient comme ayant le droit de se maintenir indéfiniment en jouissance et de disposer de cette jouissance de la manière la plus absolue, sans l'assentiment du propriétaire. Celui-ci émettait-il la prétention de les ramener à leur condition de fermiers, et notamment de les mettre à la porte : la terre restait abandonnée, elle était en quelque sorte frappée d'interdit par l'ensemble de la population. Se déterminait-il à cultiver lui-même ou parvenait-il à découvrir au loin un nouveau fermier, c'était pour l'un et pour l'autre, une vie impossible ; ils se heurtaient à une hostilité qui allait souvent jusqu'à l'incendie ou même l'assassinat. L'ensemble de cette situation était désigné sous le nom de *droit de*

(1) *Journal des Audiences et Arrêts du Parlement de Bretagne*, t. II, p. 256 s. — Poullain-Duparc, *Principes du Droit Français suivant les maximes de Bretagne*, t. II, p. 383, n° 547.

*marché*, expression qui semble se référer au droit qu'aurait eu le fermier qu'on lui rachetât la terre. Le pouvoir royal prit contre le droit de marché des mesures extrêmement sévères, par des édits du 4 novembre 1679, 17 juin 1707, 3 novembre 1714, 25 mars 1724, 1732, 1747. Parmi ces mesures figure l'obligation pour les communautés d'habitants et paroisses de répondre des loyers des terres abandonnées, et même des meurtres, incendies et autres excès commis contre les personnes et les biens des propriétaires, contre leurs nouveaux fermiers, leurs enfants et leurs domestiques.

A l'époque révolutionnaire, on devait tout naturellement songer à faire appel à la responsabilité collective des habitants de chaque commune. Ce fut, dès le début, une époque d'effervescence, de désordres, caractérisée par ce qu'on a très justement appelé l'anarchie spontanée. La réunion des Etats généraux, bientôt devenus l'Assemblée nationale, et l'ensemble des circonstances avaient fait naître des espérances immenses : on allait détruire l'ancien ordre de choses et régénérer la société ; et ce ne furent pas seulement les éléments purs, généreux, élevés, qui fermentèrent alors ; les passions les moins nobles et les instincts les plus dangereux, l'âpreté des intérêts matériels, la haine, la vengeance, se donnèrent libre carrière : on incendia les châteaux, on pilla, on se livra à toutes sortes d'excès. Pendant ce temps-là, la force publique était impuissante et comme paralysée. L'Assemblée nationale se défiait du pouvoir exécutif, et crut pouvoir assurer l'ordre public en dehors de son interven-

tion : pour cela elle recourut aux communes et aux officiers municipaux.

La loi des 21 octobre-21 novembre 1789, loi martiale contre les attroupements, chargea les officiers municipaux de proclamer la loi martiale dans la commune en cas de troubles, de requérir les gardes nationales, troupes réglées et maréchaussées, de faire trois sommations, de disperser les attroupements par la force et de s'emparer des coupables, à peine, par ces officiers, d'être responsables des suites de leur négligence. C'est donc dans les communes qu'est la base de l'ordre social : redoutable et difficile mission, tout à fait disproportionnée à l'organe qui en est chargé. On s'en aperçut de bonne heure. Le 20 février 1790 (*Archives parlementaires*), Duval d'Espréménil disait à la Constituante : « Le roi se plaint que les officiers municipaux n'aient pas le courage ou la volonté de recourir à la loi martiale. » Alors on chercha à compléter le système. On déclara les communes civilement responsables des délits collectifs commis sur leur territoire : comme cela, pensait-on, nous intéresserons tous les habitants au maintien de l'ordre, nous les détournerons de toute participation active ou secrète aux troubles, et nous les obligerons à prêter un concours actif et efficace pour les réprimer. La loi du 23 février 1790 consacra le principe de la responsabilité communale. Elle créait une solidarité entre tous les membres de la même commune, et le devoir de l'assistance mutuelle entre les communes voisines. Son article 5 disposait : « Lorsque, par un attroupement, il aura été causé quelque dommage, la commune en répondra si elle a été requise et si elle a

pu l'empêcher, sauf son recours contre les auteurs de l'attroupement. »

Ce principe fut reproduit dans les nombreuses lois qui se succédèrent pour assurer le maintien de l'ordre public. La loi du 2 juin 1790 oblige « tous les honnêtes gens à dénoncer ceux qui séduisent, trompent et soulèvent le peuple » (article 1er) ; elle porte dans son article 11 : « Tous les citoyens sont tenus d'empêcher les violences. Tous les citoyens de chaque commune qui auront pu empêcher le dommage causé par les violences en demeureront responsables ». — Même disposition dans la loi du 6 octobre 1790, relative aux séditions, attroupements et autres attentats contre l'ordre public ; dans la loi des 26-27 juillet-3 août 1791 ; et dans la loi du 16 Prairial an III, rendue pour réprimer les pillages de grains, dont l'article 1er est ainsi conçu : « Lorsqu'il sera commis des pillages de grains, farines ou autres subsistances sur le territoire d'une commune, la municipalité qui n'aura pas prévenu ou dissipé les attroupements, et tous les habitants de la commune qui n'auront pas désigné les auteurs, fauteurs ou complices du délit, seront solidairement responsables de la restitution des objets pillés, ainsi que des dommages-intérêts dûs aux propriétaires et de l'amende envers la République ». — La loi du 4 Thermidor an III charge les officiers municipaux et les habitants des lieux où se tiennent les foires et marchés, d'y maintenir l'ordre et la liberté du commerce, à peine, en cas de troubles, de suppression des marchés, et de demeurer personnellement responsables des événements dans le cas où il

serait constaté qu'ils n'ont pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour prévenir ou arrêter le désordre.

Comme les troubles, les excès et les mouvements populaires renaissaient sans cesse, la Convention chargea son comité de législation de lui rendre compte de l'état des lois sur la responsabilité civile des communes, et de lui présenter ses vues sur les moyens de faire exécuter et perfectionner ces lois. Ce travail aboutit à la loi du 10 Vendémiaire an IV sur la police intérieure des communes, qui a coordonné les diverses dispositions éparses dans les lois antérieures et établi un ensemble de règles complet. Elle a formé en quelque sorte le code de la responsabilité des communes jusqu'à la loi du 5 avril 1884. Nous en donnerons plus loin un commentaire détaillé.

Cette législation de la période révolutionnaire correspond à une conception si spéciale du maintien de l'ordre public, du rôle respectif des citoyens et des pouvoirs publics à cet égard, de l'organisation et des fonctions de la commune, et à un état de société si tourmenté, qu'on s'est demandé au cours du XIX^e^ siècle s'il ne fallait pas la considérer comme abrogée. Nous traiterons cette question dans le corps de notre travail. On maintint la loi du 10 Vendémiaire an IV, pour des raisons juridiques et pratiques, notamment pour cette raison qu'elle fournissait tout de même un moyen supplémentaire et commode de maintenir l'ordre, et qu'il valait mieux répartir les dommages causés par les attroupements sur l'ensemble de la population que de les laisser supporter par les seules victimes. Mais l'idée de faute n'est pas abandonnée pour autant.

La loi de 1884 a consacré à nouveau le principe de la responsabilité des communes avec des différences que nous noterons plus loin.

Enfin la proposition de loi votée par le Sénat, le 6 juin 1911, maintient le principe de la responsabilité des communes, mais oblige l'Etat à contribuer pour moitié, « en vertu du risque social », au paiement des dommages-intérêts et des frais. C'est l'introduction d'un principe tout à fait nouveau dans la matière. Nous en parlerons plus à fond dans le corps même de notre étude.

Nous distribuerons les éléments de notre travail de la façon suivante :

Dans une première partie, nous traiterons de la loi de Vendémiaire ; dans une deuxième, nous verrons le principe de la loi de Vendémiaire se transformer, et nous étudierons la loi de 1884, qui est la résultante de cette évolution ; dans une troisième, nous examinerons les projets de modification ; et nous ajouterons un appendice sur la législation comparée.

PREMIERE PARTIE

# Etude de la loi du 10 Vendémiaire an IV et abrogation de certaines dispositions de cette loi

## Chapitre premier

### *Etudes des dispositions de la loi du 10 vendémiaire an IV*

L'étude des dispositions de la loi du 10 Vendémiaire an IV va nous mettre en présence des questions suivantes : quelles personnes sont responsables ? De quelle faute sont-elles responsables ? Quelle est la nature de cette responsabilité ? Quelle est la procédure suivie par notre loi ? Enfin, quelles sont les causes d'irresponsabilité ? Nous ferons de ces divers points l'objet d'autant de paragraphes.

### § I[er]. — Quelles personnes sont responsables ?

Ces personnes sont-elles les habitants ? Ou bien ne doit-on considérer comme responsable que la commune, envisagée comme personne morale distincte des habitants ?

Nous croyons que ce sont les habitants et que M. Batbie a très exactement caractérisé la loi de Vendémiaire à ce point de vue, quand, lors de la discussion de la loi de 1884, il a prononcé au Sénat, dans la séance du 13 février 1884 (1) les paroles suivantes :

« La Convention était sur le point de se séparer ; ses pouvoirs allaient expirer et de toutes parts l'émeute était sur le point d'éclater. L'assemblée sentant qu'elle était, de son autorité mourante, impuissante à prévenir le danger, fit, par la loi du 10 Vendémiaire an IV comme un appel désespéré à la vigilance des citoyens. Elle leur dit : « Si vous ne maintenez pas l'ordre vous-mêmes, non seulement l'ordre sera troublé, mais vous en serez responsables, et pour que vous soyez encouragés à résister au désordre, je vous déclare que vous aurez à réparer les dégâts qui seront causés par des attroupements armés ou non armés. » Aussi cette loi n'est pas autre chose que l'appel d'un pouvoir impuissant qui dit aux citoyens : « Défendez-vous vous-mêmes, et si vous ne maintenez pas l'ordre, vous serez responsables des dégâts commis ».

On peut juger par ces paroles que ce sont les habitants qui sont rendus responsables par la loi du

(1) *Journal Officiel* du 14 février 1884, p. 356.

10 Vendémiaire an IV ; cela résulte d'ailleurs de la loi même.

Cette loi a un caractère préventif : le maintien de l'ordre et un caractère répressif : la poursuite des délits, et, soit dans les dispositions de la première catégorie, soit dans les dispositions de la seconde, on voit toujours qu'il s'agit des habitants.

Le premier de ces caractères fait l'objet du titre II par lequel la loi prescrit les moyens d'assurer la police intérieure de chaque commune.

*Article premier :* « Il sera fait et dressé, dans chaque commune de la République, un tableau contenant les noms, âge, états ou professions de tous ses habitants, au-dessus de l'âge de douze ans, le lieu de leur habitation et l'époque de leur entrée dans la commune ».

Ce tableau sera formé par les officiers municipaux dans les communes au-dessus de cinq mille habitants et par l'agent municipal ou son adjoint dans celles où la population est inférieure à ce chiffre (art. 2).

L'article 3 s'occupe de la façon dont seront dressés les tableaux et des délais pour le faire.

Enfin l'article 4 prévoit que les officiers ou les agents municipaux qui n'exécuteraient pas les articles précédents, « demeureront personnellement responsables des dommages-intérêts résultant des délits commis à force ouverte ou par violence sur le territoire de la commune ».

Occupons-nous maintenant du caractère répressif de la loi. Le principe de la responsabilité est posé au titre premier, dont l'article unique est ainsi conçu : « Tous citoyens habitant la même commune, sont ga-

rants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit contre les propriétés ».

Ce texte proclame la responsabilité des habitants ; d'autres articles de la loi parlent également des habitants : titre IV, art. 2 : « Dans le cas où les habitants de la commune auraient pris part aux délits... » : art. 4 : « Les habitants qui prétendraient n'avoir pris aucune part aux délits... » ; art. 6 : « Tous les habitants sont tenus... » ; art. 9 et 10 : « Les habitants de la commune sont responsables » ; art. 11 : « Les habitants de la commune exerceront leur recours... » : titre V, art. 1er : « Tous les habitants de la commune... etc., etc. ».

Il semble d'après les textes énumérés qu'il ne puisse s'élever aucun doute sur la qualité des personnes responsables, c'est-à-dire les habitants.

Et pourtant à côté de cette qualification, certains articles de notre loi emploient le mot commune.

L'article 1er du titre IV s'exprime ainsi : « Chaque commune est responsable... » ; l'article 2 du même titre établit que « cette commune sera tenue de payer à la République une amende.... » ; l'article 3 visant le cas de « plusieurs communes », dit que « toutes sont responsables ». Enfin notons l'article 4 du titre IV : « Les dommages-intérêts dont les communes sont tenues ».

Qu'est-ce à dire ? Faut-il voir dans les deux expressions, communes et habitants, le fondement de deux responsabilités ? Non, car on ne considère la commune que comme la somme des habitants et ce sont surtout eux que l'on a en vue sous le couvert du mot

commune. Ce dernier mot est donc l'équivalent du mot habitants.

Il faut, par conséquent, voir là une continuation du système antérieur à notre loi et que nous avons étudié d'autre part, système qui se prolonge jusqu'en l'an IV où il trouve sa dernière expression dans la loi du 10 Vendémiaire.

Les habitants sont responsables à raison de leur inertie à défendre la chose publique, peut-être aussi à cause d'une certaine présomption de participation aux troubles.

On peut dire, à l'envisager dans son ensemble, que la loi de Vendémiaire n'est que le corollaire et la sanction de l'obligation qu'elle impose implicitement à tout citoyen de s'employer au maintien de l'ordre et à plus forte raison, de ne pas le troubler lui-même. Chaque citoyen, en tant qu'habitant du groupe de la commune, a la garde du maintien de l'ordre sur son territoire et sera responsable du désordre qui pourra résulter de son défaut de vigilance.

On peut, du reste, donner d'autres preuves de cette conception admise par la loi de Vendémiaire et notamment celle-ci que la loi n'ayant pas édicté d'exonération de responsabilité pour les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la force armée ni de la police, on en conclut que la loi vise bien la faute des habitants et non celle de l'être moral, du groupe communal.

Pour confirmer cette idée de la responsabilité des habitants, il nous suffit de dire que la loi leur ouvre un recours contre les auteurs connus du désordre et

enfin que la dette est répartie entre tous les habitants de la commune.

La loi pose donc le principe de la responsabilité des habitants. Ceux-ci sont, en outre, solidairement responsables. Cette solidarité a été créée dans un but de simplicité. La personne lésée par l'émeute, ne pourrait, en effet, intenter son action contre chaque habitant ; les frais de poursuite seraient trop considérables et il faudrait un temps infini pour arriver à se faire rendre justice. Tous les habitants d'une même commune, ayant les mêmes obligations, seront responsables au même titre.

### § II. — De quelle faute les habitants, représentés par la commune, sont-ils responsables ?

Le titre IV de la loi du 10 Vendémiaire an IV s'occupe des délits dont les communes sont civilement responsables.

*Article premier :* « Chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donneront lieu ».

Ce texte a une portée semblable au titre premier de la loi. Les mots attroupement et rassemblement se trouvent répétés dans les articles 2, 3, 4, 5 et 6. On peut donc dire que la condition d'attroupement ou de rassemblement est la première de celles auxquelles est subordonnée la responsabilité des habitants. C'est

d'ailleurs le danger des attroupements ou rassemblements qu'on voulait surtout prévenir.

« Les foules sont excitables, disait M. Feuilloley, avocat-général à la Cour de cassation (1) ; elles deviennent vite folles et méchantes. Opposez-vous de toutes vos forces, avant qu'ils soient formés, aux rassemblements. *Principiis obsta*... Voilà le premier devoir, la première obligation des municipalités et des habitants, devoir non simplement moral, mais légal et dont l'inexécution a pour sanction la responsabilité pécuniaire des communes et des habitants ».

La loi des 26-27 juillet, 3 août 1791 nous donne la définition de l'attroupement ou rassemblement : c'est la réunion de plus de quinze personnes s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte ou d'un jugement.

Par attentats commis à force ouverte ou par violence, soit envers les personnes, soit contre les propriétés, on entend les menaces ou violences contre les individus considérés dans leur personnalité physique ou dans leur honneur ou leur considération et les menaces ou violences contre les biens, que ces biens soient la propriété de l'Etat ou de particuliers.

La première commune responsable est celle sur le territoire de laquelle se sont produits les attroupements ou rassemblements (art. 1[er], titre IV) ; cependant l'article 3 décide que sont aussi responsables les communes dont les habitants auront participé aux attroupements qui ont commis des délits sur le territoire d'une autre commune. C'est ici qu'on voit bien

(1) *Gazette des Tribunaux*, 4 juin 1910.

que le principe de la responsabilité est dans une faute des habitants eux-mêmes.

La commune, responsable des délits résultant d'attroupements, est encore responsable des délits spéciaux énumérés au titre IV de notre loi.

Lorsque, dans une commune, des cultivateurs tiendront leurs voitures démontées ou n'exécuteront pas les réquisitions qui en seront faites légalement pour transports et charrois, dans ce cas, l'article 9 rend responsables les habitants de la commune des dommages-intérêts en résultant.

Même obligation pour eux de verser des dommages-intérêts, lorsque, dans une commune, des cultivateurs à part de fruits, refusent de livrer, aux termes du bail, la portion dûe aux propriétaires (art. 10).

La loi accorde un recours aux habitants de la commune contre les cultivateurs qui auront donné lieu aux dommages-intérêts.

Enfin l'article 12 vise deux cas : d'abord celui d'un adjudicataire de domaines nationaux contraint à force ouverte par suite de rassemblements ou attroupements, de payer tout ou partie du prix de son adjudication à autres que dans la caisse des domaines et revenus nationaux.

Le second cas que prévoit l'article 12 est celui d'un fermier ou locataire également contraint de payer tout ou partie du prix de son bail à autres que le propriétaire. « Dans ces cas, dit l'art. 12, les habitants de la commune où les délits auront été commis, seront tenus des dommages-intérêts en résultant, sauf le recours contre les auteurs et complices des délits ».

Tels sont les délits pour lesquels la responsabilité des habitants est engagée.

### § III. — **Nature de la responsabilité.**

La responsabilité est civile ou pénale. La première comprend une réparation principale et des dommages-intérêts. La réparation principale, si elle n'est pas en nature, sera en argent. Elle sera alors du double de la valeur des objets au cours du jour où le pillage aura été commis.

La restitution ne suffit pas. En effet, les victimes peuvent être privées pendant un certain temps de la jouissance de leurs biens détériorés ou détruits au cours de l'émeute.

Non seulement la loi pose en principe qu'il y aura des dommages-intérêts, mais elle en fixe le minimum.

D'après l'article 6 du titre IV, ils ne pourront être moindres de la valeur entière des objets pillés et choses enlevées.

Au cas de dommage moral, la loi est impuissante à déterminer le quantum des dommages-intérêts. Les tribunaux en fixeront eux-mêmes librement le taux.

La responsabilité pénale consiste en une amende envers l'Etat, outre la responsabilité civile qui subsiste intégralement.

L'article premier de la loi du 16 Prairial an III avait déjà établi cette peine : « La municipalité qui n'aura pas prévenu ou dissipé les attroupements et tous les habitants de la commune qui n'auront pas désigné les auteurs, fauteurs ou complices, seront solidairement responsables de la restitution des objets pillés, ainsi

que des dommages-intérêts dûs aux propriétaires et de l'amende envers la République ».

On la retrouve enfin dans la loi de Vendémiaire (art. 2, titre v). L'amende envers l'Etat est de la même somme que la réparation en principal. Elle ne sera prononcée que dans le cas où les habitants de la commune auraient pris part aux délits commis sur son territoire par les attroupements.

Cette responsabilité pénale est, au fond, une responsabilité civile supplémentaire envers l'Etat, envers qui les habitants sont aussi considérés comme en faute : l'attroupement cause deux préjudices qui doivent être réparés, l'un aux personnes lésées par les désordres, l'autre à l'Etat dont l'harmonie est troublée par toute atteinte à la tranquillité. Les deux catégories de préjudice ont la même base d'évaluation, car le préjudice causé à l'Etat est exactement le même que le préjudice causé aux particuliers, l'un étant la cause de l'autre. Voilà pourquoi la commune dont les habitants participent à un attroupement, est responsable à l'égard des particuliers et de l'Etat.

### § IV. — **Procédure.**

Le titre v de la loi s'occupe (art. 2 et suivants) de la procédure à suivre en la matière qui nous intéresse.

Les officiers municipaux ou l'administration municipale seront tenus de faire constater sommairement le délit dans les vingt-quatre heures et d'en adresser procès-verbal dans les trois jours au Commissaire du pouvoir exécutif près le Tribunal civil du département, Ce Commissaire (qui jouait le rôle du Procureur

actuel) en poursuivra la réparation et les dommages-intérêts devant ce Tribunal (1) (art. 2 et 3, titre v).

Le Tribunal civil du département règlera le montant de la réparation et des dommages-intérêts, dans la décade, au plus tard, qui suivra l'envoi des procès-verbaux.

Ce jugement est envoyé dans les 24 heures par le commissaire du pouvoir exécutif à l'administration départementale, laquelle sera tenue de l'envoyer dans les trois jours à la municipalité ou à l'administration municipale du canton.

Dans le délai d'une décade, celle-ci versera le montant des dommages-intérêts à la caisse du département ; à cet effet, « elle fera contribuer les vingt plus forts contribuables résidant dans la commune » (article 8, titre v).

La caisse municipale n'est pas tenue de payer le montant de la condamnation, et cela à raison du fondement de la responsabilité qui consiste en une faute des habitants. Cette avance de la somme par les vingt plus forts contribuables a simplement pour but d'éviter les longueurs et les retards, car la municipalité devra ensuite répartir, entre tous les habitants domiciliés et à raison de leurs facultés, les sommes avancées par ces vingt contribuables (art. 9, titre v).

Puis, dans les dix jours du versement à sa caisse, l'administration départementale indemnisera, de ce qui leur est dû, les parties lésées (art. 13, titre v).

L'article 11 du titre v prévoyant la résistance des

(1) Notons en passant que la compétence du Tribunal civil est très logique, car il n'a pas à statuer sur la faute des officiers municipaux, mais sur celle des habitants.

communes, dispose, au cas où elles ne paieraient pas dans les dix jours, que « l'administration départementale requerra une force armée suffisante et l'établira dans les communes contribuables avec un commissaire pour opérer le montant de la contribution ».

La présence du commissaire et de la force armée entraînera des dépenses que la commune supportera.

Si maintenant plusieurs communes sont en cause, on ne sera pas obligé de diviser l'action ; on agira d'abord contre la commune sur le territoire de laquelle se sont produits les troubles : c'est celle que la loi déclare responsable en premier lieu, et responsable pour le tout. Celle-ci pourra appeler en cause les autres communes responsables pour que le tribunal les condamne toutes ensemble et effectue en même temps la répartition. Elle pourra aussi se laisser condamner, payer et intenter une action en recours contre les autres communes responsables pour leur part contributive.

Comme nous l'avons vu plus haut, la répartition des sommes à verser par les habitants, est laissée aux soins des municipalités ; cette répartition a donc le caractère d'une opération purement administrative.

Enfin toute demande en réduction ou en décharge sera examinée administrativement ; le tribunal compétent sera l'administration départementale.

### § V. — Cas dans lesquels la responsabilité communale n'existe pas.

La commune étant responsable des dommages occasionnés aux personnes ou aux propriétés sur son

territoire, il faut que ces dommages aient été causés à force ouverte ou par violence par des attroupements ou rassemblements. Par conséquent, en présence d'un attroupement calme qui n'aurait eu pour résultat que de troubler l'ordre sans entraîner de préjudice aux personnes ou aux propriétés, dans ce cas, la responsabilité de la loi de Vendémiaire ne saurait s'appliquer.

Pas de responsabilité spéciale également si les crimes ou délits n'ont pas eu lieu à force ouverte ou par violence par des attroupements armés ou non armés. On applique les règles ordinaires de la responsabilité aux délits commis individuellement ou par quelques individus qui ne peuvent être considérés comme composant un attroupement.

L'article 5 du titre IV décharge la commune de toute responsabilité « dans les cas où les rassemblements auraient été formés d'individus étrangers à la commune sur le territoire de laquelle les délits ont été commis et où la commune aurait pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs ».

Il ne suffit donc pas que le rassemblement ait été formé d'étrangers ; il faut encore que la commune prouve qu'elle a essayé par tous les moyens de réprimer l'émeute ; ces deux conditions doivent être réunies.

Chapitre II

## *Comment on aboutit à l'abrogation de certaines dispositions de la loi du 10 vendémiaire an IV*

La loi du 10 Vendémiaire an IV correspondait à des circonstances et à des conceptions politiques si différentes de celles qui se produisirent à partir de l'an VIII, qu'on se demanda s'il y avait lieu de continuer à l'appliquer et si elle avait survécu à la période révolutionnaire. Sous la Restauration la question de savoir si la loi de Vendémiaire était encore en vigueur, se posa devant les Chambres ; des auteurs traitèrent cette question et la jurisprudence eut à se prononcer.

Voici les principales critiques qui furent faites à la loi et les réponses à ces critiques.

1° On commença par prétendre que la loi du 24 Messidor an VII, art. 43, avait substitué à la loi de Vendémiaire des dispositions plus nouvelles, plus en harmonie avec les mœurs.

On répondait à cette objection en faisant remarquer l'absence de caractère général du texte invoqué. Cet article 43, en effet, n'abrogeait pas la loi de l'an IV, il en suspendait seulement l'application dans les communes déclarées en état de troubles : la responsabilité

communale faisait alors place à la responsabilité des otages et parents d'émigrés ;

2° La loi du 30 ventôse an XII, disait-on encore, est venue décider que toutes les lois antérieures au code civil étaient abrogées en ce qui concernait les dispositions de ces lois que le Code civil avait reprises. On prétendait alors qu'en matière de responsabilité communale, l'article 1384 devait se substituer à la loi de Vendémiaire.

On pouvait réfuter cet argument de la façon suivante : la loi du 30 Ventôse an XII n'a pas abrogé cette loi, car l'article 1384 du Code civil vise la responsabilité des parents, commettants, instituteurs, et non comme la loi de l'an IV, celle des communes à raison des dégâts commis par des attroupements ou rassemblements ;

3° Les articles 96, 440 et 475 du Code pénal prévoient et répriment les réunions séditieuses et le pillage des grains : la législation antérieure devient donc inutile.

La réponse à cette critique consistait à faire ressortir la différence entre la responsabilité civile et la responsabilité pénale. Le Code pénal inflige des peines corporelles aux auteurs principaux du délit, mais ne s'occupe pas des responsabilités civiles à raison des dommages survenus ; enfin ces responsabilités frappent des tiers et non les auteurs principaux du délit ;

4° Par suite des modifications apportées au régime municipal, les magistrats municipaux ne représentent plus la commune, mais le gouvernement ; donc le fondement de la responsabilité n'existe plus.

Cet argument resta sans réponse sous l'Empire et

la Restauration. Mais en 1831, les communes reprirent une certaine autonomie ; le régime municipal était redevenu électif (1) ; d'autre part la garde nationale était reconstituée. Dès lors, l'argument tiré des modifications apportées au régime municipal perdait à peu près toute sa force ;

5° On voyait dans la loi de Vendémiaire une loi de circonstance, faite pour une période de troubles extraordinaire, et qui ne devait pas survivre à cette période.

Sans doute, répondait-on à cette raison, l'ordre est rétabli ; eh bien ! tant qu'il n'y aura pas de troubles, la loi de Vendémiaire sommeillera ; mais dès qu'il en surviendra, la situation redeviendra exceptionnelle et motivera l'application de cette loi.

Tous ces arguments de droit peuvent se résumer dans l'arrêt de la Cour d'Amiens du 20 août 1819 ; cet arrêt est un de ceux qui envisagent le plus complètement la question de l'abrogation ou du maintien de la loi. « La loi du 10 Vendémiaire an IV n'a été formellement abrogée par aucune loi postérieure. Elle ne peut être considérée comme remplacée par le Code civil, puisqu'il ne contient aucune disposition relative à la responsabilité des communes et, au contraire, un avis du Conseil d'Etat du 5 Floréal an XIII, postérieur à ce code, indique des mesures pour l'application de cette loi, le cas échéant. Encore que le Code pénal de 1810 renferme quelques dispositions relatives aux auteurs des délits prévus par cette loi, ces dispositions, concernant seulement des individus, ne pouvaient

(1) Loi du 21 mars 1831.

s'appliquer à la responsabilité des communes, eu égard aux réparations civiles. A la vérité, la loi de l'an IV est remplacée par plusieurs autres plus récentes dans quelques-unes de ses parties, notamment pour ce qui concerne les passeports et le mode d'exercer les actions qu'elle prévoit, mais elle n'est remplacée ni tombée en désuétude pour ce qui regarde la responsabilité des communes (1) ».

A côté des arguments de droit que nous venons d'énumérer, il y avait une raison pratique de maintenir la loi : c'est que son maintien était utile ou nécessaire au maintien de l'ordre. Un gouvernement a beau être fort, il n'a jamais trop de ressources et d'instruments sous la main : et la responsabilité de la commune ou plutôt des habitants de la commune, intéressait trop les gens au maintien de l'ordre, pour que l'on y renonçât bénévolement, surtout dans un pays où l'on n'admet pas l'abrogation des lois par désuétude ou par des raisons aussi générales et aussi vagues que celles que nous avons vues précédemment.

La loi de Vendémiaire fut donc respectée par la jurisprudence. Quelques parties de cette loi, cependant, subirent des modifications ou disparurent par suite de la législation postérieure. Les articles 7, 8, 9, 10 et 11 du titre IV sur les délits spéciaux furent abrogés et remplacés par des dispositions du Code pénal.

Il en fut de même de l'établissement de la force armée mentionnée aux articles 11 et 12 du titre V et de la contribution des vingt plus forts contribuables.

(1) Cass., 24 avril 1821 ; S. 22, 1, 26. — Dans le même sens, Cass., 19 avril 1821 ; S. 21, 1, 424. — Toulouse, 14 juillet 1830. — Bruxelles, 26 novembre 1832. — Bordeaux, 14 mars 1834, etc...

Quant à la répartition qui, sous l'empire de la loi de l'an IV, était faite par les soins de la municipalité, d'après les facultés de chacun, entre tous les domiciliés, elle subit le contre-coup des règles générales sur l'assiette et le recouvrement de l'impôt extraordinaire. La contribution prit la forme de centimes additionnels aux quatre contributions directes et fut supportée par tous les contribuables de la commune (1), ce qui implique l'oubli ou la mise à l'écart de l'idée de faute des habitants, sur laquelle reposait la loi de Vendémiaire.

Notons enfin qu'on n'appliqua jamais la responsabilité pénale, laquelle n'était, au fond, qu'une responsabilité civile supplémentaire. Cette responsabilité pénale fut très vivement critiquée, sur cette raison que si l'on peut être civilement responsable des fautes d'autrui, on ne doit pas l'être pénalement, parce que les fautes sont personnelles.

(1) Cette transformation apparut à l'occasion d'une répartition faite par le Conseil municipal de Metz, à la suite des troubles qui avaient éclaté le 5 juin 1832 dans cette ville. V. DUVERGIER, *Collection des Lois*, 1834, p. 172.

DEUXIEME PARTIE

# Substitution d'un nouveau principe de responsabilité communale à celui qu'avait admis la loi du 10 Vendémiaire an IV, et Etude des articles 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 Avril 1884

Nous diviserons ainsi nos explications sur ce point. Dans un chapitre premier, nous étudierons la substitution par la jurisprudence d'un nouveau principe de responsabilité communale à celui qu'avait admis la loi du 10 Vendémiaire an IV ; dans un chapitre deuxième, nous ferons l'étude des articles 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884 ; et dans un chapitre troisième nous établirons un parallèle entre la loi de l'an IV et la loi de 1884.

CHAPITRE PREMIER

## *Substitution par la jurisprudence d'un nouveau principe de responsabilité communale à celui qu'avait admis la loi du 10 vendémiaire an IV*

Nous avons vu que la loi de l'an IV rendait les habitants responsables des délits commis par les attroupements. La loi du 5 avril 1884 admettra la responsabilité de la commune pour les fautes ou négligences de ses officiers municipaux. Comment cette loi fut-elle conduite à changer ainsi le principe admis par la législation révolutionnaire ? Ce fut le résultat de l'évolution accomplie dans les idées et dans la jurisprudence.

Il faut placer la première cause de cette transformation du principe de la responsabilité communale dans le changement que subit le régime politique.

Pendant la Révolution, la responsabilité communale à raison des dommages causés par des attroupements, faisait partie d'un système d'ensemble. La municipalité et les habitants étaient solidairement ou séparément rendus responsables et ces responsabilités provenaient de l'autonomie des communes, de la faiblesse du pouvoir exécutif, de l'existence d'une garde nationale, de l'intensité de la vie publique que permettait la Constitution.

Sous le Consulat, la loi du 28 Pluviôse an VIII enleva toute autonomie aux communes. Elles furent administrées par un fonctionnaire, maire ou adjoint, que l'Etat nommait et qui n'encourait de responsabilité que devant ses supérieurs hiérarchiques.

Cet état de choses fut la main-mise du pouvoir central sur les communes. Comment, dès lors, faire peser la responsabilité des troubles et des désordres sur des habitants désintéressés malgré eux de la vie publique parce que toute initiative leur avait été ôtée ?

Néanmoins des émeutes pouvaient éclater qui nécessiteraient l'application de la loi de l'an IV. Si donc il était injuste d'en rendre responsables les habitants, à qui devait-on imputer les fautes commises ? Il ne restait que la commune, considérée comme corps moral.

D'ailleurs, il n'était plus possible d'admettre le principe de la loi de Vendémiaire, d'après lequel c'était aux citoyens qu'incombait le devoir de maintenir l'ordre, sous leur responsabilité.

La transformation qui devait se produire, dûe à un changement de régime, fut également favorisée par l'influence de l'article 1384 du Code civil. Aux termes de cet article, « on est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre ou des choses que l'on a sous sa garde ».

Les officiers municipaux ont, en quelque sorte, sous leur garde les habitants ; ils doivent les empêcher de causer des troubles et ils en ont le pouvoir, puisque la police municipale entre dans leurs attribu-

tions ; ils sont en faute s'ils n'empêchent pas les désordres de se produire. Comme dans l'article 1384, la responsabilité est là où est le pouvoir. La faute des officiers municipaux est donc substituée à la faute des habitants, et la responsabilité de la commune, personne morale, à la responsabilité personnelle des habitants.

Cette modification dans le fondement de la responsabilité entraîna deux conséquences : l'une a trait aux causes d'exonération de la responsabilité, l'autre à la situation de la ville de Paris.

### I. — *Conditions d'exonération de la responsabilité*

Il nous faut ici rappeler les deux cas d'exonération de la responsabilité prévus par l'article 5 du titre IV de la loi de Vendémiaire. « Dans les cas où les rassemblements auraient été formés d'individus étrangers à la commune sur le territoire de laquelle les délits ont été commis et où la commune aurait pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs, elle demeurera déchargée de toute responsabilité ».

D'un autre côté, l'article 1384 du Code civil contient un alinéa exonérant de la responsabilité les personnes qui y sont visées, si elles prouvent qu'elles n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité.

Par un arrêt du 6 avril 1836 (1), rendu sur les conclusions de Dupin, la Cour de Cassation reconnut au

(1) D. 36, I, 166, cassant les arrêts de la Cour de Paris, 21 août 22 novembre et 22 décembre 1834. D. 35, 2, 90 ; Aix, 20 juin 1821. D. 22, 1, 428 ; Bordeaux, 19 mars 1834. S. 34, 2, 300.

seul article 1384 un caractère rationnel et équitable et admit que les conditions d'exonération indiquées par ce texte étaient applicables à la commune.

« Attendu que la commune a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de prévenir les délits, ce qui suffisait, d'après la raison et la loi pour placer la ville dans le cas d'exception... »

Puis, la jurisprudence croyant, sans doute, avoir fait un pas trop grand, revint en arrière. Par l'arrêt rendu toutes chambres réunies, le 15 mai 1841, la Cour exigea la réunion des deux conditions imposées par l'article 5 du titre IV de la loi de Vendémiaire (1) et reconnut à ce texte un caractère impératif. Elle admit cependant qu'une commune ne pouvait être déclarée responsable d'un pillage commis par un rassemblement d'étrangers sur son territoire par cela seul que quelques habitants de cette commune y auraient pris part, autrement dit, lorsque l'attroupement était composé principalement d'étrangers et qu'il était, par ailleurs, établi que la commune avait fait tout ce qui était en son pouvoir pour dissiper l'attroupement et éviter le pillage.

Malgré ce retour de la jurisprudence, c'est l'arrêt du 6 avril 1836 qui a triomphé dans l'article 108 de la loi du 5 avril 1884, et l'article 1384 a eu la préférence sur la loi du 10 Vendémiaire an IV.

### II. — *Responsabilité de la Ville de Paris*

Un avis du Conseil d'Etat du 13 Prairial an VIII (2)

(1) D. 41, 1, 252.
(2) On trouvera cet avis du Conseil d'Etat dans *Rendu*, responsabilité des communes, p. 119.

avait déclaré que la loi de Vendémiaire régirait tant les grandes que les petites communes. C'était très logique et dès lors, on n'avait pas plus à s'occuper du régime municipal des communes qu'à distinguer entre les communes qui disposaient et celles qui ne disposaient pas de la police locale. Pourquoi en aurait-il été autrement puisque, seuls, les habitants étaient rendus responsables des dégâts commis par les attroupements ?

Nous avons vu qu'à ce principe se substitua un nouveau fondement de la responsabilité. A la faute des habitants succéda la faute des municipalités. On fut tout naturellement conduit à distinguer entre les communes qui disposaient de leur police et celles qui n'en disposaient pas. Pour les premières, il n'y avait pas de question ni de difficultés. Le maire et les adjoints étaient nommés par le pouvoir central, mais ne pouvaient être choisis que parmi les membres du Conseil municipal élus par les citoyens de la commune. Si donc les municipalités dépendaient du pouvoir central, elles représentaient en même temps les électeurs de la commune. En outre, elles avaient la disposition de la police locale ; au cas de troubles, leur responsabilité s'imposait donc logiquement.

Quant aux communes qui ne disposaient pas de la police locale, il y eut à distinguer. Lyon, où le préfet jouait le rôle de préfet de police, fut toujours considéré comme responsable. Il en fut de même pour les autres chefs-lieux de départements ayant une population de plus de 40.000 habitants qui furent placés de 1855 à 1861, pour la police, sous la direction des préfets.

La question ne se posa donc que pour la ville de Paris. Par l'article 55 de la loi du 21 mars 1831 et celle du 20 avril 1834, Paris, en effet, se trouva placé dans une situation différente des autres communes. Le préfet de la Seine et le préfet de police en avaient l'administration et ces deux fonctionnaires étaient agents du pouvoir central, nommés par lui. La ville de Paris était dessaisie de sa police au profit de ces deux agents.

Fallait-il rendre la commune responsable des désordres, puisqu'elle était impuissante et sans droit pour agir ? En outre, n'était-ce pas à Paris, siège du gouvernement et ville la plus importante de France, que les troubles étaient le plus à redouter par le nombre et la gravité ? Et la loi de Vendémiaire n'avait-elle pas été faite surtout pour Paris ? Fallait-il enfin refuser toute indemnité aux victimes des émeutes ou en rendre l'Etat responsable ?

Les Cours d'appel commencèrent par admettre la responsabilité de Paris. Un arrêt du 8 février 1839 de la Cour d'Orléans (1) était ainsi conçu : « Attendu que le principe de la loi de Vendémiaire est à la fois équitable et politique ; qu'au milieu des discordes qui frappaient la France à cette époque, le législateur a voulu que chaque cité fût protégée par ses habitants ; que l'intérêt personnel, la crainte d'une pénalité stimulassent le zèle des citoyens que l'amour de l'ordre n'aurait pas réunis pour la défense des intérêts communs, et que, d'un autre côté, les individus victimes des excès ou de l'incurie de leurs concitoyens, eussent

(1) D. 39, 1, 217.

le droit de reporter sur la masse des habitants le dommage qui aurait atteint quelqu'un d'entre eux ; que l'on conçoit que l'application de ce principe soit surtout nécessaire dans les grandes cités et particulièrement dans celles où une grande agglomération d'habitants rend les attroupements plus faciles et plus fréquents, mais aussi les moyens de répression plus prompts et plus efficaces ; que dès lors, rendre inapplicable à Paris la loi de Vendémiaire, ce serait refuser au maintien de l'ordre en général et aux intérêts des particuliers la garantie salutaire créée par la loi de l'an IV et établir pour la commune de Paris un privilège funeste à ses habitants ; que dès lors, pour la ville de Paris comme pour les autres communes, on doit admettre la responsabilité ».

Dans la suite, la Cour de Cassation, sur les réquisitions du procureur général Dupin, refusa de faire application à la ville de Paris, des dispositions de la loi de Vendémiaire (1).

« En ce qui touche le moyen tiré de l'applicabilité de la loi du 10 Vendémiaire an IV à la ville de Paris, considérée comme siège du gouvernement ; attendu que l'application aux communes de ce principe de droit naturel qui oblige chaque individu à réparer le dommage causé par son fait, son imprudence ou sa négligence, suppose nécessairement une organisation qui laisse aux communes la libre disposition de leurs moyens de surveillance, d'action et de répression ; attendu qu'il résulte des décrets des 3 et 4 Vendémiaire an IV et des circonstances qui ont précédé, accompa-

(1) Cass. ch. réunies, 15 mai 1841. S. 41, 1, 373.

gné et suivi la promulgation de la loi du même mois que la commune de Paris était alors placée sous un régime spécial qui refusait à ses officiers municipaux le droit de diriger la force armée et d'en disposer, et qui réservait aux membres de la Commission nationale chargés de cette mission la direction et la disposition de la force armée ; attendu que depuis cette époque, la situation légale et municipale de Paris n'a pas changé et qu'elle a même été définitivement fixée et régularisée ainsi que l'exigeait l'intérêt de l'Etat ; attendu, en effet, que la ville de Paris étant le siège du gouvernement, c'est au gouvernement seul que doivent appartenir exclusivement dans cette ville la surveillance et la police générale, la direction et la disposition de la force publique, puisque l'indépendance du gouvernement serait compromise si les moyens de conserver la tranquillité publique dans le lieu où il siège, pouvaient dépendre d'une autre autorité que la sienne ; attendu que c'est dans ce but que l'arrêté des consuls du 12 Messidor an VIII a concentré dans la main du préfet de police de Paris cette fonction d'autorité qui est ailleurs confiée aux maires, et qui a pour objet le maintien de la tranquillité publique, ainsi que la réquisition de la force armée ; attendu que le préfet de police est l'agent direct du gouvernement, que ses pouvoirs s'étendent sur tout le département de la Seine et au delà ; qu'il est placé immédiatement sous les ordres des ministres avec lesquels il correspond directement et sans intermédiaire ; qu'il suit de là que c'est le gouvernement lui-même et non un magistrat municipal qui veille à Paris à la conservation de l'ordre public et qui dispose seul de tous les moyens de

surveillance, de prévention et de répression ; attendu que si la loi du 20 avril 1834 donne aux maires et aux adjoints de la ville de Paris le droit de requérir l'assistance de la force publique et de sommer les attroupements séditieux de se disperser, ces dispositions n'ont point altéré les pouvoirs conférés au préfet de police par l'arrêté du 12 Messidor an VIII et n'empêchent pas que, dans l'étendue de la circonscription territoriale soumise à son autorité, il continue d'exercer dans toute leur plénitude, le droit de surveillance générale, le devoir de disperser les attroupements séditieux et la direction suprême de la force publique, d'où il suit que l'arrêt attaqué, qui sans avoir égard à la position exceptionnelle de la ville de Paris, l'a déclarée responsable de faits que cette position ne lui laissait la possibilité ni de prévenir ni de réprimer, a commis un excès de pouvoir et faussement appliqué et violé les dispositions de la loi du 10 Vendémiaire an IV ».

La jurisprudence plaça donc la ville de Paris sous un régime spécial, régime de faveur, que la loi du 5 avril 1884 viendra consacrer.

Cette solution a fait l'objet de plusieurs critiques. On a d'abord fait remarquer que Paris était le centre de tous les troubles et de toutes les émeutes ; que les désordres y étaient beaucoup plus fréquents que partout ailleurs. On a envisagé ensuite que, vu le grand nombre des contribuables parisiens, l'indemnité à répartir entre eux serait moins lourde que celle que fourniraient les habitants des autres communes.

Logiquement on peut justifier la solution consacrée par la Cour suprême, mais on ne peut que difficile-

ment contester que le système qui fait à Paris cette place à part et cette situation privilégiée ne se trouve pas dans la loi et que c'est une création de la jurisprudence qui, sacrifiant l'intérêt général de l'ordre public, s'est un peu trop placée au point de vue de l'intérêt privé de la personne morale.

La loi de Vendémiaire soumettait à la responsabilité toutes les communes sans exception. La responsabilité provenait de la faute des citoyens non de celle des autorités communales.

L'existence de ces critiques n'a pas empêché de reconnaître la ville de Paris comme étant toujours irresponsable. On a alors eu l'idée d'instituer la responsabilité de l'Etat à raison de la négligence du préfet de police. Cette idée ne fut pas admise, car elle était en contradiction avec le principe de notre droit public qui, à cette époque, consacrait l'irresponsabilité pécuniaire de l'Etat en matière d'actes de puissance publique.

Il ne faudrait pas conclure de ces explications que si l'Etat et la municipalité ne peuvent être rendus responsables, les victimes des dommages ne sont jamais indemnisées. L'Etat a toujours accordé des indemnités purement gracieuses sous forme de lois ou de décrets dans des périodes où le pouvoir exécutif avait des attributions exceptionnellement étendues.

« En cette matière, disait M. Thiers, toute réparation aurait le caractère d'acte de bienfaisance et de générosité nationales ».

L'indemnité accordée dans ce cas par l'Etat ne résulte pour lui d'aucune obligation ; c'est une pure faculté dont il usera s'il le juge à propos.

CHAPITRE II

## *Etude des articles 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884*

Nous venons de montrer quelles furent les causes qui entraînèrent l'adoption par la jurisprudence d'un principe nouveau de responsabilité communale en cas de troubles, et nous savons que la faute des habitants, admise par la loi de l'an IV, fit place à celle des officiers municipaux. La loi du 5 avril 1884 qui régit aujourd'hui cette matière dans les articles 106 à 109 est venue consacrer le principe de la responsabilité communale adopté par la jurisprudence.

### § Ier. — **Responsabilité de la commune.**

D'après l'article 106 de la loi du 5 avril 1884, les « communes » sont civilement responsables. La loi de Vendémiaire parlait de la responsabilité des habitants, des citoyens et aussi des communes. Ce dernier mot que l'article 106 emploie, n'a plus le sens que lui reconnaissait la législation révolutionnaire. La commune, en effet, était représentée par l'ensemble des habitants qui la composaient et en l'an IV, responsabilité des communes était synonyme de responsabilité des habitants. L'article 106, au contraire, voit

dans la commune une personne morale, distincte des habitants. Cette personne morale est représentée par la municipalité, c'est-à-dire les officiers municipaux, et c'est elle qui sera responsable pour la faute des officiers municipaux.

L'article 106 *in fine* ajoute : « Les dommages-intérêts dont la commune est responsable. » De même, les articles 107 et 109 parlent encore de la responsabilité de la commune. C'est donc bien la commune, personne morale, qui est responsable aux termes de la loi de 1884.

### § II. — De quelle faute la commune est-elle responsable ?

L'article 106 est ainsi conçu : « Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées ».

Les deux mots : dégâts et dommages, supposent qu'un préjudice a été éprouvé, car si cette condition n'existait pas, la responsabilité communale de l'article 106 ferait place aux pénalités encourues par les attroupements que prévoient les articles 96 à 101 du Code pénal et les lois du 10 avril 1831 et 7 juin 1848.

Les dégâts et dommages doivent résulter de crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence. Ces crimes sont ceux des articles 295 à 378 et 379 à 462 du Code pénal. Les actes n'ayant pas le caractère de délits ou quasi-délits civils ne sauraient motiver la res-

ponsabilité communale. La force ouverte ou la violence exigées par l'article 106 s'entendent des cas d'émeute ou de sédition (1). La violence donne aux délits un caractère de gravité exceptionnelle et la répression en est plus difficile que pour les délits accomplis sans cette circonstance.

Les dégâts doivent, aux termes de l'article 106, avoir été commis sur le territoire de la commune. Nous verrons d'ailleurs que, même dans ce cas, la commune peut être exonérée de toute responsabilité.

Ces crimes ou délits doivent être l'œuvre de rassemblements armés ou non armés. Nous avons dit en étudiant la loi de Vendémiaire que, par attroupement, il fallait entendre, à cette époque, « tout rassemblement de plus de quinze personnes s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte ou d'un jugement. » Cette définition, donnée par le décret des 20-27 juillet 1791, s'imposait au législateur de l'an IV. Elle a fait l'objet de vives controverses, les uns soutenant qu'un attroupement devait comprendre un nombre minimum d'individus, d'autres jugeant qu'il y avait là plutôt l'appréciation d'une question de fait.

La loi du 10 avril 1831 sur les attroupements s'abstint d'en donner une définition. Lors de la discussion de cette loi, M. Podenas présenta un amendement ayant pour but de fixer à vingt personnes le nombre minimum nécessaire pour qu'il y ait lieu à un attroupement. Cet amendement fut repoussé à la suite des observations présentées par M. Thil, qui prétendait

(1) Cass. Req. 13 nov. 1871. Dal. per. 1872, 1, 175. Bien que cet arrêt soit antérieur à l'art. 106, son principe subsiste sous la loi de 1884.

avec raison, croyons-nous, que dans certaines localités, des attroupements de 10, 12, 15 personnes pouvaient troubler essentiellement la tranquillité publique et que les officiers de l'ordre administratif et judiciaire seraient dans la nécessité d'agir.

La loi des 7-9 juin 1848 interdit les attroupements sans plus les définir que la loi de 1831. Concluons donc en disant qu'actuellement le juge appréciera en toute indépendance et suivant les cas s'il y a ou non attroupement. Sa décision lui sera dictée par l'ensemble des circonstances qui ont accompagné le délit et surtout par cette considération que l'article 106 crée la responsabilité d'un délit collectif parce que le délit collectif est, en général, difficilement saisissable. Dès que le délit est commis par un nombre, si restreint d'habitants qu'on ne puisse plus, en bonne raison, le considérer que comme l'acte de quelques individus déterminés, le juge devra décider qu'il n'y a pas attroupement, par suite, pas de responsabilité de la commune. En raison de ces principes, nous déciderons que les communes ne peuvent être responsables en cas de dommages causés par des explosions criminelles.

Enfin les crimes ou délits doivent être commis envers les personnes ou contre les propriétés publiques ou privées. Envers les personnes, ce sont les infractions prévues par les art. 295 à 378 du Code pénal. Deux sortes de préjudices résultent de ces crimes ou délits : le préjudice matériel et le préjudice moral. Le premier consiste en une atteinte à la personne physique : coups, violences, homicides. Le second com-

prend les atteintes portées à l'honneur ou à la considération de quelqu'un.

Les personnes prévues par l'art. 106 sont toutes les personnes, qu'elles soient domiciliées ou non dans la commune, qu'elles soient Françaises ou étrangères (1). Il suffit qu'elles puissent établir le dommage causé.

Toutes personnes, quelle que soit leur condition sociale, même celles que la loi ou les règlements municipaux chargent d'assurer le maintien de la paix publique, par exemple gendarmes ayant perdu leurs chevaux, agents de police, garde-champêtres blessés et aussi les personnes qui, volontairement, auraient aidé la force publique à défendre l'ordre (2).

Les articles 379 à 462 du Code pénal prévoient les infractions contre les propriétés. Le préjudice qui en résulte ne peut jamais être que matériel. C'est, par exemple, l'incendie d'une usine, la détérioration ou la destruction de machines, etc.

La loi de 1884 a substitué aux mots propriétés « nationales » de la loi de Vendémiaire, l'expression plus large de propriétés « publiques ». Ces dernières comprennent, indépendamment des biens d'Etat, ceux des départements et autres établissements publics.

L'article 107 vise le cas de plusieurs communes : « Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux. »

(1) Metz, 1er août 1832. S. 1832, 2, 486.
(2) Béquet : *Traité des Communes*, nº 2101.

Ce texte partage la responsabilité entre les différentes communes dont les habitants ont pris part aux attroupements et confirme par là même le principe de la responsabilité des communes.

Le Tribunal d'Alger, saisi d'une action en indemnité dirigée contre cette ville pour fait de pillage lors des troubles antisémitiques de 1898, et d'un recours en garantie formé par la commune de Mustapha qui avait fourni un contingent important aux attroupements, a jugé que les deux communes étaient également responsables (1).

### § III. — **Nature de la responsabilité.**

La loi de Vendémiaire établissait deux responsabilités : une responsabilité civile et une responsabilité pénale. Au fond, ces deux responsabilités se confondaient en une responsabilité civile. La loi de 1884 (art. 106) dit que les communes sont civilement responsables. Il n'est donc plus ici question de responsabilité pénale. En outre, la compétence du Tribunal civil, maintenue par la loi de 1884, justifie le principe de la responsabilité civile.

La conséquence de la nature de la responsabilité consiste en ce que les tribunaux ne pourront condamner qu'à des dommages-intérêts. En cette matière, on fera application de l'art. 1149 du Code civil : « Les dommages-intérêts dûs au créancier sont, en général, de la perte qu'il a faite et du gain dont il a été privé. »

(1) 16 juin 1900, *Revue Générale d'Administration*, 1901, t. I, p. 191.

C'est l'application du « damnum emergens » et du « lucrum cessans ».

La compétence du Tribunal civil a été critiquée, notamment par M. Laferrière (1). Les tribunaux, en effet, auront à faire l'appréciation d'actes administratifs, car la responsabilité communale prend son principe dans une faute des agents communaux. Or, ils auront à se demander si les officiers municipaux ont commis une faute dans l'exercice de leurs fonctions de police, s'ils disposent de la force armée et autres questions qui sont plus de la compétence du juge administratif que du juge civil.

La raison dominante de cette compétence est qu'en l'an IV, il s'agissait bien plus de juger une question civile qu'une question administrative. Les citoyens étaient responsables à raison d'une faute personnelle au point que, la commune condamnée, eux seuls avaient le droit d'intenter un recours contre les auteurs du trouble, non pas la commune, personne morale. Le Tribunal appréciait les actes, non des municipalités, mais des habitants. Cette loi laissait à chaque pouvoir ses attributions ; le pouvoir judiciaire condamnait ; l'administration répartissait entre les citoyens.

Quand fut faite la loi de 1884, les idées étaient changées, mais le pli était pris ; on a conservé la compétence traditionnelle. Il aurait fallu un nouvel examen de la question de compétence. La responsabilité communale s'est, en effet, transformée en une responsa-

(1) *Traité de la Juridiction administrative et des Recours contentieux*, 2e édit., t. I, p. 688.

bilité administrative. C'est la responsabilité à raison de faits des agents municipaux.

La responsabilité civile s'analysant en dommages-intérêts, demandons-nous si la répression de l'émeute doit faire l'objet d'une condamnation de la commune à des dommages-intérêts. La commune doit répondre des dommages résultant des crimes et délits. Or, les dommages peuvent résulter de la répression, cette dernière étant elle-même motivée par l'emeute.

Les dommages qui proviennent de la répression s'appellent dommages indirects ; la commune n'en saurait être rendue responsable, car notre droit ne permet aux tribunaux de condamner qu'aux dommages-intérêts qui sont la représentation du préjudice direct.

Le but de la loi de 1884 est d'obliger les communes à agir contre les attroupements. Or, l'usage d'un droit a-t-il jamais donné naissance à une action en réparation ? « Neminem lædit qui suo jure utitur ».

En pratique, si la commune devait réparer les dommages occasionnés par la répression, un maire se croiserait les bras, peu disposé à mettre en mouvement la force dont il dispose, puisqu'il augmenterait encore la responsabilité de sa commune.

Si les tribunaux administratifs étaient compétents pour appliquer cette partie de la loi de 1884, ils sacrifieraient plus que les tribunaux civils l'intérêt des particuliers.

Il y aurait lieu, croyons-nous, de rendre la commune responsable des dommages résultant de la répression si les troubles étaient la conséquence de la négligence d'une municipalité qui, en remplissant ses

devoirs, aurait pu les éviter ; c'est aussi l'opinion de M. Rendu (n° 16) (1).

### § IV. — **Procédure et Répartition.**

Les articles 122 et suivants de la loi du 5 avril 1884, modifiés par la loi du 8 janvier 1905, exigent de ceux qui veulent intenter une action contre une commune, le dépôt d'un mémoire.

Art. 124 (modifié) : « Aucune action judiciaire autre que les actions possessoires ne peut, à peine de nullité, être intentée contre une commune, qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet ou au sous-préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation... »

Le mémoire est adressé immédiatement par les

(1) Une question analogue à la précédente mérite notre attention. Lorsque les circonstances ont nécessité l'envoi de troupes dans la commune pour prévenir ou réprimer l'émeute, cette commune supportera-t-elle les frais de déplacement dont l'Etat fait l'avance ? Aux termes de l'art. 2 du décret des 17-25 juillet 1792 « les communes où des troubles auront pris naissance, par le fait de leurs habitants, seront tenues de rembourser au Trésor les avances qui leur seront faites et d'en imposer le montant par sous additionnels sur les contributions foncières et mobilières, sauf leur recours sur les instigateurs et complices desdits troubles... »

Le Conseil d'Etat, dans une décision restée unique, considéra que ce décret devait être appliqué à la ville de Narbonne qui fut le théâtre d'une insurrection communaliste en 1871.

Consulté le 6 juillet 1893 dans une espèce analogue, il répondit que ces dépenses devaient être supportées par le Ministère de la Guerre. D'ailleurs le décret de 1792 fait partie de la législation révolutionnaire en matière de responsabilité communale, législation abrogée par l'art. 168 de la loi du 5 avril 1884. En outre, s'il était appliqué avec le principe actuel de la responsabilité des officiers municipaux, un maire pourrait négliger de requérir la force armée pour éviter ces frais. La dépense ne sera obligatoire pour la commune qu'autant que le maire se sera engagé à payer les déplacements de troupes, après délibération du Conseil municipal, dûment approuvée.

soins du préfet ou du sous-préfet au maire qui est invité à convoquer le Conseil municipal dans le plus bref délai pour en délibérer. La commune est représentée en justice par le maire.

Sous l'empire de la loi de l'an IV, le commissaire du pouvoir exécutif pouvait représenter la partie lésée. Aujourd'hui, la partie lésée qui veut obtenir une condamnation de la commune à son profit, doit agir seule. Le préfet n'intervient que lorsque la commune est responsable envers l'Etat, car ce dernier est représenté par le préfet, qui demandera au Tribunal de déclarer la commune responsable.

Le ministère public, autrefois partie principale, ne peut figurer aujourd'hui au procès que comme partie jointe.

La preuve à fournir variera selon qu'on se trouvera en présence du cas prévu par l'art. 106 ou du cas prévu par l'art. 107.

Au cas de l'art. 106 (les communes sont responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis sur leur territoire par des attroupements), le demandeur devra prouver que l'attroupement a commis des dégâts sur le territoire de la commune défenderesse. Au cas de l'art. 107 (si les rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés...), le demandeur devra prouver que les habitants de la commune défenderesse ont participé à l'attroupement.

Le demandeur n'est pas obligé de diviser son action. Il a le droit d'agir pour le tout contre la commune sur le territoire de laquelle se sont commis les dégâts dont le demandeur a été victime.

La loi met deux actions distinctes au service des personnes lésées. Il y a l'action directe contre la commune responsable en vertu de l'art. 106 et les actions directes et divisées contre les différentes communes rsponsables en vertu de l'art. 107.

La commune condamnée aura un recours contre les autres communes dont les habitants auraient pris part aux délits. L'art. 109 donne aussi à la commune déclarée responsable un recours contre les auteurs et complices du désordre. Selon M. Rendu, la commune joue, en quelque sorte, le rôle de caution des coupables au regard du désordre ; elle jouit des droits de toute caution vis-à-vis du débiteur principal. Enfin la commune possède l'action en contribution contre les autres communes. On appliquera par analogie l'article 1214 du Code civil ainsi conçu : Le co-débiteur d'une dette solidaire qu'il a payée en entier, ne peut répéter contre les autres que la part et portion de chacun d'eux ».

La commune pourra opposer certaines exceptions que nous passerons en revue dans le paragraphe suivant sur les causes d'exonération de la responsabilité communale.

Les tribunaux civils compétents pour juger la faute des communes, ne peuvent les condamner qu'à des dommages-intérêts et non à une amende, le caractère pénal de la responsabilité n'existant plus.

Comment se fera la répartition ? L'art. 107 rend chacune des communes responsable des dégâts et dommages causés « dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux. » Ce texte reconnaît la compétence des tribunaux pour répartir le montant de l'indemnité

entre les communes. Leur pouvoir sera souverain pour décider quelle sera la base de la répartition. La commune aurait dû empêcher les troubles de se produire ; elle ne l'a pas fait ; elle est en faute. C'est le degré de possibilité qu'auront eu les administrations communales à prévenir la participation aux troubles, qui servira de base à la répartition et non pas la proportion du nombre des habitants qui ont pris part aux attroupements, comme le décidait la rédaction primitive de l'article 107 et comme le voudraient certains auteurs aujourd'hui encore. Dans l'impossibilité de connaître le degré de faute, ils devront déclarer que les communes sont également responsables. Ce n'est pas à dire qu'ils devront les condamner également ; les habitants d'une petite commune étant moins nombreux que ceux d'une grande, l'indemnité partagée entre moins de personnes, serait plus lourde pour chacune. L'égalité devant l'impôt, de même l'égalité dans la responsabilité, c'est l'égalité proportionnelle.

Art. 106 : « ... Les dommages-intérêts dont la commune est responsable, sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans ladite commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes. » Ce rôle est dressé par le Directeur des Contributions directes du département et rendu exécutoire par le préfet. Les personnes qui payeront l'indemnité sont les habitants, hommes ou femmes, majeurs ou mineurs, domiciliés (1) dans la commune au jour du délit.

(1) D'après des avis du Conseil d'Etat des 30 avril 1823 et 29 mai 1833, sera considéré comme domicilié, tout habitant porté au rôle de la contribution personnelle au moment du délit.

Les habitants domiciliés dans une commune, qui ont été victimes de troubles résultant de faits de grève et qui ont fait condamner la commune à leur payer une indemnité, sont-ils exemptés du paiement des centimes extraordinaires qui ont été votés en vue de payer aux victimes les indemnités dont la commune est responsable ? Non. L'art. 131 de la loi du 5 avril 1884 n'exempte pas la partie qui a obtenu une condamnation contre une commune, de sa participation à la condamnation principale, mais seulement des frais et dommages accessoires du procès perdu par la commune (Conseil d'Etat, 23 déc. 1910, p. 992, commune d'Armentières).

Le Conseil général du Nord (29 juin et 25 octobre 1907) avait exonéré les victimes de toute participation. Le Conseil d'Etat annula ces délibérations.

La répartition est une opération essentiellement administrative, soumise aux règles de notre législation financière. L'indemnité sera portée sous forme de centimes additionnels aux quatre contributions directes. Elle sera répartie proportionnellement entre les habitants sur le revenu et les signes extérieurs de la richesse de chacun d'eux.

L'action en responsabilité se prescrit par dix ans si le dommage résulte d'un crime et par trois ans s'il s'agit d'un délit. Cette règle s'applique même en cette matière de responsabilité civile, car l'action civile est prescrite en même temps que l'action pénale (art. 637 et 638, Code instr. crim.).

### § V. – Cas dans lesquels la responsabilité communale n'existe plus.

L'article 108 énumère trois cas dans lesquels les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables, autrement dit, dans lesquels la commune est irresponsable.

1° La commune échappe à toute responsabilité lorsqu'elle peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs (art. 108, 1°).

Quels sont donc les pouvoirs dont la commune dispose ? La loi de 1884 a conféré aux communes dans la personne du maire des pouvoirs précis et leur a imposé des obligations formelles. L'art. 108 parle de la nécessité de « prévenir » l'attroupement. Il ne faut dons pas attendre que l'émeute ait éclaté. Elle commence toujours par des rassemblements, souvent inoffensifs au début et qui se terminent par des violences contre les personnes ou les biens. Le législateur édicte une présomption de faute de la commune. Celle-ci devra donc fournir une preuve bien déterminée qu'elle a pris toutes les mesures exigées par l'art. 108 si elle veut échapper à la responsabilité.

La nécessité de fournir cette preuve résulte de ce que le devoir de la municipalité est un devoir positif et précis, devoir qui consiste à prendre toutes les mesures qui sont en son pouvoir pour prévenir les attroupements et rassemblements.

La circulaire du ministre de l'Intérieur du 19 mai 1884 (1) rappelle aux maires que « le soin de prévenir

(1) *Bull. min. int.*, 84, p. 270.

les rassemblements rentre dans leurs attributions de police » telles qu'elles sont indiquées dans la loi de 1884. L'art. 94 de cette loi dit que « le maire prend des arrêtés à l'effet... de publier à nouveau les lois et les règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation ».

Art. 97 : « La police municipale comprend notamment... le soin de réprimer les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et les actes de nature à compromettre la tranquillité publique.

Le maire doit donc, au cas où un attroupement se forme, rappeler aux citoyens les lois et arrêtés prohibant les rassemblements. La loi du 7 juin 1848 sur les attroupements lui donne, en outre, d'autres pouvoirs. « Lorsqu'un attroupement armé ou non armé se sera formé sur la voie publique, le maire ou l'un de ses adjoints, portant l'écharpe tricolore, se rendra sur les lieux de l'attroupement ».

La simple lecture de ce texte nous montre bien qu'il y a là pour le maire, non pas une faculté, mais une obligation de se rendre sur les lieux où se tiennent les rassemblements. Cette loi lui impose encore l'obligation d' « exhorter les citoyens à se disperser. » Enfin, dès que les attroupements cessent d'être calmes, le maire doit requérir la force armée.

Ce n'est donc qu'autant que la municipalité pourra prouver que toutes les obligations que nous venons d'énumérer ont été remplies, que la commune sera exonérée de la responsabilité. La « culpa levissima » elle-même laisse subsister cette responsabilité, ainsi que nous allons le justifier par quelques exemples, ci-

tés devant la Chambre des Requêtes le 31 mai 1910 par M. l'avocat général Feuilloley (1).

Dans l'affaire de la commune de Cluses (2), le maire qui avait pris, dès le début de la grève, les plus louables mesures pour prévenir le rassemblement, avait cru pouvoir se relâcher, pendant quelques instants, de sa vigilance. Confiant dans le bon esprit des grévistes, craignant, d'autre part, que trop de rigueur dans l'exécution de son arrêté sur les attroupements, compromît une détente qui avait semblé se produire, il avait donné l'ordre de ne disperser les rassemblements qu'après six heures du soir. Cette méconnaissance momentanée par le maire — et c'était la seule, — de son devoir de prévenir les attroupements, a semblé à la Cour de Cassation suffisante pour justifier la responsabilité de la commune.

Voici un autre arrêt, également de la Chambre des Requêtes, du 24 juin 1905 (3). Des troubles antisémites avaient éclaté en Algérie, à 2 heures de l'après-midi ; un magasin israélite ayant été pillé, le maire avait immédiatement demandé du secours aux autorités, mais avant le pillage, il n'avait rien fait, il n'avait pris aucune mesure pour prévenir les rassemblements. La Cour a jugé que la commune avait été, à bon droit, déclarée responsable.

Dans un autre arrêt de la Chambre des Requêtes du 22 juillet 1901 (4), concernant la ville d'Alger, on relève le motif suivant : « Que si la commune d'Alger

(1) *Gazette des Tribunaux*, 4 juin 1910.
(2) Chambéry, 6 juillet 1908. D. 1910, 1, 73.
(3) Dalloz, 1905, 1, 469.
(4) Dalloz, 1901, 1, 469.

a fait emploi des forces de police dont elle disposait, de manière qu'aucun reproche ne peut lui être adressé de ce chef, la municipalité n'a pas fait un usage suffisant de son autorité morale, a négligé de se mettre en contact avec la population égarée, et a omis d'exercer, par une intervention active, l'influence dont elle aurait dû se servir pour prévenir les rassemblements, notamment en n'exhortant pas les citoyens à se disperser, comme la loi de 1848 prescrit aux maires de le faire ».

Voici, d'autre part, quelques passages extraits des motifs d'un jugement rendu par le Tribunal civil de Saint-Malo, le 28 janvier 1911 et que le défaut d'appel a rendu définitif. Ce jugement condamne la commune de Saint-Servan en raison de l'insuffisance des mesures d'ordre prises par la municipalité de cette ville lors de la grève des dockers en novembre 1909.

« Attendu que des enquête et contre-enquête auxquelles il a été régulièrement procédé par magistrat commis, il appert que le dimanche 7 novembre 1909, à 11 heures du matin, à la sortie d'une réunion qui avait eu lieu à la mairie de Saint-Servan, les ouvriers grévistes, pour échapper à la surveillance exercée sur eux par les agents de la force publique, se divisèrent en plusieurs groupes, dont l'un se dirigea au pas gymnastique vers les chantiers Daniel, y pénétra en brisant quelques poteaux reliés par des fils de fer, escalada les piles de bois, en décapita quelques-unes, en ébranla ou renversa d'autres ; enfin jeta au bassin une certaine quantité de bois, puis se dispersa à l'arrivée des gendarmes ; que quelques jours auparavant, des

menaces auraient été proférées à l'adresse des ouvriers hostiles à une grève.

« Que, dans l'après-midi du 7 novembre, des grévistes venant en bande des chantiers Hertaut ont menacé les ouvriers restés au travail chez Daniel, mais que dès ce moment, la sécurité des travailleurs était assurée par la présence d'agents et de gendarmes qui furent de jour en jour renforcés en nombre jusqu'à l'arrivée des troupes de ligne et des dragons ; que, bien avant le 15 novembre, rien ne s'opposait à la reprise du travail ; que notamment le déchargement du vapeur *Wicking* n'aurait pas été interrompu ni différé, si des ouvriers s'étaient présentés pour y coopérer, mais que, soit pour des raisons d'hostilité personnelle contre Daniel, soit par crainte de représailles ultérieures, les ouvriers se sont, pendant un certain temps, abstenus de se présenter, pour travailler, sur le chantier ; qu'enfin les bois jetés à la mer ont été sauvetés en totalité ;

« Attendu que l'action de Daniel est basée sur l'article 106 de la loi municipale du 5 avril 1884 qui déclare la commune responsable des dégâts commis sur son territoire par les fauteurs de désordre ; que pour s'exonérer de cette responsabilité, la commune doit (art. 108) prouver qu'elle a fait le nécessaire pour empêcher attroupement et rassemblement, comme pour en faire connaître les auteurs ;

« Attendu que si elle établit avoir organisé un service d'ordre dès la soirée du 7 novembre, il appert de l'enquête que les mesures prises lors de la sortie de la réunion du dimanche, étaient insuffisantes, puisqu'elles n'ont pas réussi à empêcher le sabotage du

chantier Daniel ; que le principe de la responsabilité de la commune étant reconnu, il reste à déterminer l'étendue de cette responsabilité, etc... »

Une commune ne peut s'exonérer en invoquant que les citoyens, victimes de pillages, n'ont pas essayé de défendre leurs personnes et leurs biens, et en prétendant que la police lui échappe sur un point de son territoire, sous prétexte que, dans un port, certains droits de police sont accordés aux officiers et maîtres de port.

Le Tribunal civil de Saint-Malo a rendu le 18 juin 1909 un jugement dans ce sens (affaire Lyée de Belleau contre commune de Cancale).

Voici les faits : La société des transports maritimes Beauregard et Cie s'était engagée à transporter d'Etel à Cancale un chargement d'huîtres appartenant à M. Lyée de Belleau. Le 7 avril 1908, le navire fut assailli et une partie de la cargaison d'huîtres fut pillée et détruite par des habitants de la commune de Cancale, attroupés.

Voici quelques extraits de ce jugement :

« Le Tribunal :

« ... Attendu qu'il est reconnu que ce jour, sept avril au matin, ameutée par la cloche du port, une multitude de Cancalais, déjà surexcités depuis la veille au soir, se ruait sur la jetée de la Fenêtre contre laquelle venait d'être amarré le *Jacques-Cartier*, arraché à son mouillage par des marins cancalais.

« Que le pont du vapeur *Jacques-Cartier* fut envahi, les sacs d'huîtres débarqués sur la jetée, vidés, piétinés, enfouis dans la vase.

« Attendu que l'équipage du vapeur, soit en tout sept hommes, en admettant qu'il eût été au complet à ce moment, aurait été impuissant pour repousser cette agression criminelle, qu'il n'y avait, il est vrai, que deux hommes à bord, mais qu'à certain point de vue cette circonstance est heureuse, car elle a vraisemblablement évité une effusion de sang ;

« Attendu qu'il est reproché à faute à Beauregard, responsable de ses préposés, d'avoir quitté son mouillage des Rimains, sans motif plausible pour venir mouiller à proximité de la jetée, malgré les avertissements qu'il avait reçus ; d'avoir imprudemment laissé le vapeur sous la garde de deux hommes ;

« Mais que ces faits ne sauraient constituer une faute à sa charge, que malgré les avis à lui donnés, le capitaine devait croire son navire en sûreté puisqu'il l'avait mouillé à une distance du môle suffisante pour empêcher toute communication par terre, pendant la haute mer, du moins ; que d'ailleurs, la tranquillité de l'équipage resté à bord était si complète que le capitaine crut pouvoir descendre à terre et qu'aucune alerte ne se produisit au cours de la nuit ;

« Que c'est seulement le sept au matin, alors que quatre hommes de l'équipage étaient descendus à terre en canot pour aller aux provisions, que de jeunes Cancalais, après avoir mouillé au large le canot que venaient de quitter les marins et leur avoir ainsi coupé la retraite, se dirigèrent eux-mêmes dans leurs embarcations, sur le *Jacques-Cartier* dont ils levèrent l'ancre et qu'ils traînèrent jusqu'à la Fenêtre ;

« Attendu que de ce que dessus, résulte que la responsabilité de Beauregard ne saurait être retenue ;

« En ce qui concerne la commune de Cancale :

« Attendu qu'il est incontesté que le dommage éprouvé par le demandeur a été causé par le fait d'une notable partie des citoyens de Cancale obéissant à une surexcitation irraisonnée et se laissant aller à des violences et voies de fait sur le navire et sa cargaison.

« Attendu que le législateur a mis à la charge des municipalités le soin d'assurer la sécurité publique ;

« Qu'il les a rendues responsables des dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements, soit envers les personnes, soit envers les propriétés ;

« Qu'aux termes de l'article 108 de la loi du 5 avril 1884, les communes ne peuvent s'exonérer de cette responsabilité qu'en établissant qu'elles ont pris les mesures en leur pouvoir pour prévenir les attroupements et en faire connaître les auteurs et non en établissant que les citoyens n'ont pas pris eux-mêmes les précautions suffisantes pour défendre leurs personnes et leurs biens ;

« Que la ville de Cancale soutient, il est vrai, que les faits dommageables se seraient produits sur un point de son territoire où la police lui échappe ; mais que cette prétention est inadmissible ; que le pillage a eu lieu sur le quai même au pied duquel le *Jacques-Cartier* était amarré ; que les droits de police accordés dans les ports aux officiers et maîtres de port sont restreints à ce qui concerne la sûreté matérielle et la commodité de la navigation. Quant à leur surveil-

lance, elle complète celle de l'autorité municipale, mais ne se substitue pas à elle ;

« Que seule, la commune de Cancale a donc assumé la responsabilité des dommages du 7 avril 1908 ;

Par ces motifs :

..... Dit la commune de Cancale seule responsable des dommages occasionnés à Lyée de Belleau... »

Il nous paraît utile, à la suite des décisions de justice que nous venons d'indiquer, de montrer par quelques autres exemples les tendances de la jurisprudence actuelle, car l'exception que nous étudions est celle dont les communes se prévalent, le plus souvent.

Ce qu'il faut constater dans la jurisprudence de ces dix dernières années, c'est une tendance à appliquer très rigoureusement la loi de 1884. Quelques exemples empruntés à des décisions récentes suffiront pour faire voir que les tribunaux se montrent très sévères en ce qui concerne la preuve à fournir par les communes qu'elles ont pris *toutes* les mesures en leur pouvoir à l'effet de prévenir les attroupements. Les tribunaux font notamment rentrer dans ces mesures celles prescrites par la loi du 7 juin 1848 sur les attroupements.

Une commune est responsable lorsque sous le prétexte apparent de célébrer la Fête nationale, un syndicat d'ouvriers a organisé une manifestation contre une usine qui a été mise à sac, s'il apparaît comme certain que la municipalité n'a pas pris toutes les

mesures que comportaient la sécurité publique et le sentiment exact de la responsabilité (1).

Une commune est responsable quand, au cours d'une grève, les ouvriers ont employé des moyens d'intimidation vis-à-vis des patrons et des non-grévistes et commis des actes de pillage ou de déprédation sans que la municipalité ait cru opportun de prendre des arrêtés rappelant les prohibitions de la loi du 7 juin 1848 sur les attroupements et de faire appel à la force armée en vue de s'opposer aux rassemblements. Alors aussi que connaissant l'excitation des esprits, cette municipalité a accordé aux grévistes un local municipal pour y tenir une réunion de nuit à la suite de laquelle ont été commis les actes de pillage (2).

La commune qui établirait que les citoyens menacés par les attroupements n'ont pas pris des mesures suffisantes pour défendre leurs personnes et leurs biens n'échapperait pas à la responsabilité (3).

Responsabilité de la commune de plus de 5.000 habitants dont le commissaire de police n'a requis que tardivement la force armée, alors que les rassemblements étaient formés, ou que les agents mis en réserve ne sont intervenus que tardivement (4).

La jurisprudence la plus récente semble abandonner l'idée de participation des habitants à l'émeute ; elle ne tient compte que de la faute des administrateurs ; si les habitants sont tenus, c'est à cause de leur mauvais choix.

(1) Besançon, 2 mars 1900.
(2) Limoges, 17 janvier 1906. D. 06, 5, 50.
(3) Brest, 23 mars 1905. D. 06, 5, 2.
(4) Montpellier, 22 janvier 1873. S. 73, 3, 71.

Le maire est tenu d'une vigilance supérieure à celle que pourrait montrer la moyenne des hommes et l'on retient à sa charge la *levissima culpa* (arrêt de Chambéry, affaire Crettiez (1).

Une commune ne fait pas la preuve qui lui incombe pour dégager sa responsabilité, lorsqu'elle se borne à établir que son maire, prévenu de l'audace toujours croissante des manifestants, a réuni les diverses autorités qui doivent concourir au maintien de l'ordre et a justifié d'interventions personnelles qui ne sauraient être considérées comme suffisantes à prévenir les attroupements et à réprimer les excès et qui ne sont pas, en tous cas, toutes celles qu'il était en son pouvoir de prendre (2).

D'autres arrêts ou jugements montrent cette tendance de la jurisprudence à apprécier sévèrement la faute des autorités municipales (3).

La jurisprudence admet cependant qu'il y a lieu à exonération de la responsabilité lorsque les troubles ont éclaté dans la commune avec une soudaineté qui a déconcerté les plus avertis, alors que cette soudaineté des événements n'a permis au maire ni de prendre en temps utile un arrêté interdisant les attroupements ni d'obtenir l'arrivée avant les scènes de pillage, de la force armée dont il avait réclamé l'envoi en s'adressant au sous-préfet ; et qu'il est constaté

(1) Chambéry, 6 juillet 1908. D. 1910, 1, 73.

(2) Douai, 22 juin 1905. D. 1906, 3, 213.

(3) Trib. civ. de Quimper, 5 nov. 1903 et Rennes 6 déc. 1904. D. P. 1905, 2, 265 et note ; Douai, 27 fév. 1905. D. P. 1905, 5, 20 ; Trib. de Brest, 23 mars 1905. D. P. 1906, 5, 2 ; Req., 24 juin et 24 oct. 1905. D. P. 1905, 1, 469 ; Limoges, 17 janvier 1906. D. P. 1906, 5, 50 ; Trib. de Saint-Etienne, 29 avril 1907, D. P. 1907, 2, 164.

que le maire, auquel aucune faute ne peut être reprochée, a au contraire rempli son devoir et fait tout ce qu'il pouvait, conformément à l'article 108 (1).

Ces exemples nous prouvent que la municipalité a un rôle très sérieux au cas de trouble sur son territoire, qu'elle ne doit pas se contenter de l'« à peu près », mais faire le nécessaire rigoureux que lui impose la loi.

Voyons maintenant si une commune pourrait opposer que sa responsabilité n'est pas encourue quand elle n'a pu se servir de ses pouvoirs de police locale, parce qu'il est constant que la municipalité était désorganisée, que la commune ne jouissait plus de sa représentation légale, que les lois étaient sans force, les magistrats sans autorité. La commune peut opposer cette exception, car l'art. 108 s'adresse aux représentants de la commune, personne morale. Or, la commune ne peut remplir efficacement ses obligations que si elle est bien organisée ; dans le cas contraire, l'art. 1148 du Code civil l'exonère de la responsabilité parce qu'il y a un cas de force majeure. Cette opinion est celle de M. Rendu (2).

M. Bequet est d'un avis contraire (3). Depuis 1884, le pouvoir municipal n'étant plus nommé par l'administration centrale, la responsabilité de la commune subsiste intégralement.

Le premier système nous paraît préférable, à la condition d'y apporter des restrictions. La responsa-

(1) Req., 31 mai 1910. Riquier contre com. de Fresseneville, *Gazette des Tribunaux*, 4 juin 1910.

(2) *Rendu*, n° 35.

(3) Béquet, *Rép. de Dr. adm.* V. commune, n° 2131.

bilité de la commune devra exister s'il a été fait un mauvais usage de la police locale et des pouvoirs municipaux ; il n'y aura, au contraire pas lieu à responsabilité si le désordre est le résultat de causes générales indépendantes des pouvoirs municipaux ;

2° Il y a exonération de toute responsabilité pour les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée (loi du 3 avril 1884, art. 108, 2°).

Cette exception s'applique à la Ville de Paris et nous avons vu que, même avant la loi de 1884, on avait conclu à son irresponsabilité. La police de Paris est confiée au préfet de police et les maires des arrondissements n'en ont pas la disposition, non plus que de la force armée qu'ils ne peuvent requérir, car ils n'ont pas le caractère d'officiers de police judiciaire.

Pour que l'exception de l'article 108, 2° puisse être utilement invoquée, il faut la réunion des deux conditions suivantes, à savoir, que la municipalité ne dispose pas de la police locale et qu'elle ne dispose pas davantage de la force armée. Nous dirons donc que les communes suburbaines du département de la Seine ne peuvent invoquer l'exception de l'article 108, § 2. La loi du 8 juin 1853, art. 1er, attribue au préfet de police, dans toutes les communes du département de la Seine, les pouvoirs de police municipale. L'art. 2 laisse aux maires certaines attributions de police ; néanmoins étant officiers de police judiciaire, ils peuvent requérir la force armée. Les deux conditions de l'art. 108 § 2 n'étant pas réunies, ces communes ne sauraient être déclarées irresponsables.

Dans les communes de Saint-Cloud, Sèvres, Meudon et Enghien (Seine-et-Oise), les attributions du préfet de police n'ont pas une portée générale ; elles sont, au contraire, déterminées et limitées à certaines catégories d'affaires. En principe, les maires disposent de la police municipale (loi du 7 juin 1848 et arrêté du 12 Messidor an VIII). Ces communes ne sauraient invoquer l'exception de l'art. 108 § 2.

La ville de Lyon et les communes de l'agglomération lyonnaise, soumises au droit commun, ont été régies (loi du 19 juin 1851 et décret du 24 mars 1852) par des lois d'exception instituant pour Lyon et son agglomération trois systèmes différents de police. Le premier spécial à Lyon, donne au préfet du Rhône, maire de Lyon, toute la police municipale. Le deuxième système, applicable aux seules communes de Calluire, Oullins, Sainte-Foye, Villeurbane, Vaux, Bron et Vénissieux, fait quelques restrictions aux pouvoirs de police du préfet (loi du 19 juin 1851 et règlement d'administration publique du 4 septembre 1851). Le troisième système, relatif aux communes de Rilleux, Miribel et aux communes du département de l'Ain, ne laisse au préfet que des pouvoirs limitativement énumérés, concernant la police générale.

La loi du 21 avril 1881 et un règlement d'administration publique du 28 juillet 1881 rendirent à Lyon sa mairie centrale et firent le partage entre les objets concernant la police générale et ceux concernant la police municipale. Le maire de Lyon reçut le droit de nommer des agents pour l'exécution des mesures de police rentrant en son pouvoir. Les autres com-

munes du Rhône et de l'Ain restaient soumises au régime antérieur.

La loi du 5 avril 1884, art. 104 et 105, unifia les régimes de Lyon et de son agglomération. La situation de ces communes fut identique aux communes suburbaines du département de la Seine. Les maires, officiers de police judiciaire, peuvent réquisitionner la force armée. La responsabilité doit donc être admise.

La loi du 8 mars 1908 a ajouté à la liste des communes de l'agglomération lyonnaise, celles de la Mulatière et de Saint-Fons, distraites des communes de Sainte-Foy-les-Lyon et de Vénissieux par les lois des 20 juin 1885 et 26 mars 1888.

Elle a, en outre, modifié le texte de l'art. 104 par l'addition après ces mots : « les mêmes attributions que celles qu'exerce le préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine » de ceux-ci « en vertu de l'arrêté du 3 Brumaire an IX et de la loi du 10 juin 1853 (1) ».

Cette loi du 8 mars 1908, à propos de la ville de Marseille dont la police est devenue insuffisante, a décidé que le préfet des Bouches-du-Rhône remplirait à Marseille les attributions que le préfet de police exerce dans les communes suburbaines de la Seine.

Dans les communes d'une population supérieure à 40.000 habitants, un décret du Président de la République établit l'organisation de la police, mais ces communes ne peuvent se prévaloir de l'exception de

(1) Morgand, *Loi Municipale*, t. II, 8e éd., 1911.

l'art. 108 § 2, car la direction et les détails de la police appartiennent aux maires.

Dans deux autres cas, la commune ne peut invoquer l'exception indiquée. C'est d'abord au cas où le préfet, usant du droit que lui confère l'art. 99 de la loi de 1884, se substitue au maire. L'intervention du préfet suppose, en effet, que la municipalité n'a pas accompli ses devoirs, qu'elle a manqué à ses obligations et que la commune était, dès lors, en faute. Sa responsabilité s'impose donc naturellement. Il en est de même si la commune est administrée par une Commission municipale, car l'existence de cette Commission a été précédée de la dissolution du Conseil municipal. La Commission municipale ayant la disposition de la force publique, la question ne se pose pas.

Enfin l'exception de l'art. 108 § 2 peut-elle s'appliquer aux villes déclarées en état de siège ? On sait qu'il existe deux sortes d'états de siège : l'état de siège effectif des postes et places fortes et l'état de siège politique des villes ouvertes et départements. Le premier est proclamé par une loi ou un décret, dans certains cas, par le commandant militaire. Il est régi par la loi du 10 juillet 1791, les décrets du 24 décembre 1811 et 10 août 1853, les lois des 9-10 août 1849 et 25 octobre-8 novembre 1883 sur le service des places de guerre. Le second est régi par les lois du 9 août 1849 et 5 avril 1878. Cette dernière loi détermine les formes et les circonstances qui le motivent.

Les effets de ces deux états de siège sont les mêmes : « Aussitôt l'état de siège déclaré, les pouvoirs

dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police passent tout entiers à l'autorité militaire. L'autorité civile continue néanmoins à exercer ceux de ses pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie. » (loi du 9 août 1849, art. 7).

En principe, l'autorité municipale cesse de disposer de la force armée et de la police ; exceptionnellement, par une réserve contenue dans l'acte déclaratif de l'état de siège, elle conservera ses pouvoirs normaux. Dans le premier cas, elle pourra invoquer l'exception de l'art. 108 § 2 ; dans le second, elle ne saurait s'en prévaloir. La question ne se résoudra donc pas *à priori* : c'est une question d'espèce ;

3° L'article 108 contient un troisième cas dans lequel les dispositions des aricles 106 et 107 ne sont pas applicables : c'est lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

Par fait de guerre, il faut entendre non pas tout événement occasionné par la guerre, mais seulement celui qui s'impose comme le résultat d'une force majeure ou d'une nécessité immédiate de la lutte. Au cas de fait de guerre, il est évident que l'attroupement perd son caractère séditieux, car il est composé d'individus agissant dans un intérêt supérieur : l'intérêt de la défense nationale. Dans cette hypothèse, on se trouve en présence de la force majeure et ni l'Etat ni la commune ne sauraient être rendus responsables.

Pour la guerre civile, le Conseil d'Etat adopte la même solution et proclame la force majeure (1).

(1) Conseil d'Etat, 4 février 1887. D. P. 1888, 3, 69 ; 9 déc. 1887. D. P. 1888, S. 4, 96 ; 11 mai 1883. D. P. 85, 3, 37.

Au cas d'insurrection à force armée, on pourra admettre la responsabilité de la commune, suivant les cas. L'insurrection purement locale a donné lieu à deux solutions. La première, invoquant la loi du 10 Vendémiaire an IV sur la police intérieure des communes, prétend que cette loi ne s'applique plus lorsque les institutions établies par la Constitution sont en jeu ; c'est au gouvernement qu'incombe le devoir de les défendre, car on se trouve ici en présence d'une question de police générale (1).

La deuxième solution objecte que la loi de Vendémiaire est destinée à associer les communes à l'action générale du gouvernement pour assurer la tranquillité publique, que souvent l'intervention opportune des autorités communales suffit pour prévenir de petites insurrections partielles qui auraient pu, en s'aggravant par suite de l'inaction des autorités locales, devenir de véritables émeutes que, d'ailleurs, la loi ne distingue pas, en ordonnant aux communes de rétablir l'ordre, si la tranquillité est troublée par des attroupements dirigés soit contre les propriétés ou les personnes, soit contre la forme même du gouvernement (2).

La loi de 1884 ne distingue pas ; elle rend la commune responsable des troubles politiques. Le rôle du maire est de réprimer l'émeute ; il n'a pas à questionner l'attroupement sur le but qui le fait agir.

Une commune peut être déclarée responsable des

(1) Cass., 6 avril 1836. D. P. 36, 1, 163 ; Paris, 20-27 mars 1888. D. P. 382, 2, 128.

(2) Orléans, 8 fév. 1839. D. P. 39, 2, 217. Cass. 3 fév. 1838. D. P. 1838, 1, 248 ; Cass., 17 juillet 1838. D. P. 1838, 1, 321.

dommages causés par une émeute ayant pour objet, non de commettre des délits contre les personnes ou les propriétés, mais d'empêcher un vote et d'entreprendre une lutte contre le gouvernement.

Aux trois exceptions admises par l'art. 108 de la loi municipale de 1884, on peut en ajouter d'autres admises par la jurisprudence et la doctrine. Elles peuvent se grouper en un certain nombre d'espèces qui se sont présentées à différentes reprises devant les tribunaux, antérieurement à la loi de 1884, mais dont les solutions seraient les mêmes sous l'empire de cette loi.

1° La commune peut-elle exciper que l'attroupement a été provoqué par la conduite des personnnes lésées ? On cite le cas du journal « la Guienne », qui ayant publié certains articles agressifs, vit ses bureaux saccagés par un attroupement. Les dégâts furent donc provoqués par la victime. Les personnes lésées par ce journal ne devaient pas se faire justice, et la violence dont elles ont fait usage, si elle a parfois une excuse, laisse cependant place au délit. Aussi la Cour de Bordeaux (1) a-t-elle jugé que la commune était responsable, « car l'irritation excitée par ce journal, ne pouvait, dans aucun rapport, justifier les violences et les voies de fait ; et ceux qui avaient à se plaindre, devaient, s'il y avait lieu, se pourvoir par les voies de droit et le traduire devant les tribunaux. »

Si maintenant l'émeute a éclaté contre la commune à la suite d'une mesure fâcheuse ou d'un arrêté mau-

(1) Bordeaux, 22 août 1839. Dalloz J.-C., n° 2697.

vais pris par la municipalité, la commune, à la fois victime et responsable du délit, ne sera pas, en fait, condamnée ; ce serait lui prendre d'une main ce qu'on lui rendra de l'autre. Sa responsabilité, cependant, existera en théorie (1) ;

2° La commune peut-elle objecter que la personne lésée n'a pas résisté à la violence ?

L'irresponsabilité d'une commune avait été admise (2), lorsque des dégâts avaient été commis la nuit sur son territoire « sans opposition et hors la présence des gardes ou de toute autre personne. » L'arrêt qui consacrait cette solution fut cassé pour avoir introduit dans la loi des distinctions qui ne s'y trouvaient pas. C'est cette dernière idée qui a également inspiré la décision du Tribunal civil de Saint-Malo dans l'affaire Lyée de Belleau contre la commune de Cancale, dont il a été parlé plus haut (3) ;

3° La commune sur le territoire de laquelle des dégâts ont été commis, pourrait-elle exciper que les habitants qui ont commis les dégâts, sur son territoire, sont tous étrangers ? Pour qu'il puisse en être ainsi, il faudrait, en outre, que la commune puisse prouver qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir pour réprimer l'attroupement. En fait, l'attroupement aura presque toujours le caractère de surprise et la commune, n'ayant pu le réprimer, sera déchargée de toute responsabilité.

L'art. 107 ne rend les communes responsables qu'à raison de la participation de leurs habitants aux

(1) Bordeaux, 19 mars 1834. D. P. 34, 2, 167.
(2) Cass. civ., 2 mai 1842. D. P. 1842, 1, 238.
(3) Voy. p. 62 et suiv.

troubles commis sur le territoire d'une autre commune.

4° Les communes responsables en vertu de l'article 107 peuvent-elles se prévaloir de ce que les auteurs des dégâts sont des militaires en garnison dans la commune ?

D'après deux arrêts (1) rendus en application de la loi de Vendémiaire, les militaires en garnison dans une commune sont étrangers à la commune, « car ils ne contribuent ni aux charges ni aux bénéfices de la communauté. Ils sont soumis à l'autorité de leurs chefs, l'administration reste dépourvue à leur égard des moyens d'action et d'influence qu'elle possède envers les membres de la cité. En outre, les décrets de dénombrement des villes exceptent les troupes des habitants. Elles sont classées dans la population à part. Il faut donc dire que la commune ne saurait être rendue responsable des troubles occasionnés par des militaires en garnison sur son territoire.

(1) Nîmes, 3 août 1837 ; Aix, 2 juin 1842. Béquet, nos 2131 et 2137 (note).

CHAPITRE III

## *Parallèle entre la loi du 10 vendémiaire an IV et la loi du 5 avril 1884*

L'étude que nous avons faite de la loi de Vendémiaire et des articles 106 à 109 de la loi municipale de 1884, va nous permettre d'exposer les différences qui caractérisent ces deux lois, dont l'objet commun est la répression des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés contre les personnes ou les biens.

Le principe de la responsabilité est différent dans chacune de ces deux lois. Alors que la loi de Vendémiaire fait reposer le fondement de la responsabilité sur une faute des habitants, la loi de 1884 en fait la faute des municipalités.

La première de ces lois ne mentionne qu'une exception légale à opposer : il faut que les rassemblements aient été formés d'individus étrangers à la commune sur le territoire de laquelle les délits ont été commis et que la commune ait pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs (art. 5, titre IV). L'ar-

ticle 108 de la loi du 5 avril 1884 reconnaît trois exceptions : 1° Il faut que la commune puisse prouver qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir les attroupements et d'en faire connaître les auteurs ; 2° qu'elle ne dispose ni de la police locale ni de la force armée ; 3° que les dommages causés soient le résultat d'un fait de guerre.

La loi du 10 Vendémiaire an IV donne aux habitants un recours contre les auteurs et complices des délits ; la loi du 5 avril 1884 donne ce recours à la commune, personne morale.

Sous l'empire de la loi du 10 Vendémiaire, le ministère public agit au nom de la partie lésée et dans l'intérêt de la loi ; en exécution de la législation de 1884 il n'intervient que dans l'intérêt de la loi.

Les articles 106 à 109 de la loi municipale n'ont pas laissé survivre les délits spéciaux ni la responsabilité pénale de la loi révolutionnaire.

Enfin la loi de l'an IV fixait le taux des dommages-intérêts. La loi de 1884 donne aux tribunaux le pouvoir d'accorder le chiffre de dommages-intérêts qu'ils jugeront convenable.

TROISIEME PARTIE

# Projets de modification de la loi du 5 avril 1884 en matière de responsabilité communale

Nous avons vu qu'à l'heure actuelle, la question de la responsabilité communale en cas d'émeute, est réglée par les articles 106 à 109 de la loi du 5 avril 1884. Ces textes établissent la responsabilité civile de la commune sur le territoire de laquelle des dégâts ont été commis par des attroupements. Les dommages-intérêts que la commune sera tenue de verser aux victimes des troubles sont répartis entre tous les habitants domiciliés sur son territoire.

La loi admet cependant un recours de la commune contre les auteurs ou complices du désordre. En fait, ce recours ne sera que rarement exercé ; cela tient à la difficulté de découvrir les coupables, qui, même s'ils étaient connus, seraient presque toujours insolvables en face d'une condamnation pécuniaire, le plus souvent élevée.

La loi du 5 avril 1884 pose donc le principe de la responsabilité de la commune. A ce principe, il y a des exceptions dont il nous faut envisager les consé-

quences, car elles ont été le point de départ des idées émises dans le but d'introduire dans notre loi de nouvelles dispositions.

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 108 de la loi de 1884 exonèrent les communes, d'une part, lorsqu'elles prouvent avoir pris toutes les mesures en leur pouvoir à l'effet de prévenir les attroupements et d'en faire connaître les auteurs ; d'autre part, lorsqu'elles ne disposent ni de la police locale ni de la force armée.

Ces dispositions, très raisonnables, si l'on envisage la situation des communes, donnent lieu, dans la pratique, à de graves injustices en ce qui concerne les victimes de troubles. Ces victimes, en effet, ne sont indemnisées que si la commune est déclarée responsable ; au cas contraire, elles ne peuvent rien espérer. Elles n'ont de recours que contre les auteurs des troubles, lesquels, nous l'avons dit, seront très difficiles à découvrir et, la plupart du temps, si on les découvre, insolvables. Faut-il admettre que le préjudice sera réparé dans certains cas et pas dans d'autres ?

Si la notion de réparation correspondant à un droit véritable n'existe pas, il faut pourtant reconnaître que l'Etat a parfois accordé des indemnités gracieuses aux victimes des dommages.

Le décret du 6 mars 1848 se fondant sur un principe d'honnêteté volontiers reconnu, s'exprimait ainsi : « Le Gouvernement Provisoire, considérant qu'il est du devoir et de la volonté de la République de réparer autant qu'il est en elle les malheurs particuliers qui ont eu lieu pendant les journées de Février, etc., décrète ;

« Article premier. — Les indemnités qui pourraient être réclamées par les citoyens à la suite des malheurs particuliers qu'ils auraient éprouvés dans les journées de février seront réglées par une Commission spéciale nommée par le maire de Paris ».

La loi des 6-12 septembre 1871 établit que la nation entière contribuerait à réparer les dommages causés par l'invasion.

Une somme de six millions fut mise à la disposition du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances pour être répartie équitablement entre ceux qui furent les victimes les plus atteintes par les opérations d'attaque faites par l'armée française pour rentrer dans Paris.

A la suite de dommages causés à Paris, en 1893, au Quartier Latin et à Lyon, en 1894, les victimes réclamèrent réparation aux villes de Lyon et de Paris, qu'ils avaient actionnées en justice. Celles-ci, ayant invoqué leur irresponsabilité, les victimes se retournèrent contre l'Etat, qui fit de même que ces deux communes. Cependant, à titre gracieux, la loi du 14 décembre 1896 accorda des indemnités et ouvrit un crédit de 350.000 francs, pour secourir les victimes. On accorda cette indemnité « en réservant expressément les droits de l'Etat, à titre purement exceptionnel et sans créer un précédent qui pût engager l'avenir ».

Les indemnités ainsi accordées dans certains cas à titre gracieux, ne créaient donc aucun droit pour les victimes ; aussi conçoit-on sans peine que la manière dont la responsabilité communale est réglée par la loi de 1884 ait donné lieu à des critiques. C'est surtout

la disposition qui exonère les communes de toute responsabilité lorsqu'elles ne dispoesnt ni de la police locale ni de la force armée, qui a provoqué les projets de réforme : c'est elle du moins qui a, la première, appelé l'attention des réformateurs.

Le 2 juillet 1895, un député, M. Fleury-Ravarin, représentant la ville de Lyon, déposa sur le bureau de la Chambre, une proposition de loi tendant à édicter, en cas de troubles et d'émeutes, « la responsabilité civile de l'Etat dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée, notamment à Paris et à Lyon (1) ».

M. Fleury-Ravarin expose les motifs qui l'ont déterminé à déposer cette proposition de loi :

« C'est, dit-il, une iniquité de laisser subsister une pareille situation ; qui donc assumera la responsabilité, si ce n'est l'Etat ? Ce ne sera pas la Ville, puisqu'elle ne dirige pas la police et qu'elle ne peut, en conséquence, prendre d'elle-même les mesures nécessaires à sa sécurité et à celle de ses habitants. L'Etat proteste au nom d'un ancien principe qui a vécu, je veux dire le principe de l'irresponsabilité de l'Etat en matière d'actes de puissance publique : on ne peut maintenir cet ancien principe, on ne peut laisser tant de citoyens dans un état de non-garantie, dans ce que M. Fleury-Ravarin appelle ces « zones d'irresponsabilité » ; il peut en résulter les plus grands dommages, surtout dans les villes d'une importance telle que Paris et Lyon.

Et M. Fleury-Ravarin de citer les paroles que

(1) Chambres, Doc. parl., annexes *Journ. Off.*, 1895, p. 833.

M. Batbie, professeur de droit administratif à l'Université de Paris, prononçait en 1884 : « Je ne comprends pas bien comment, lorsque le pouvoir central délègue à un maire le droit et le pouvoir de dissiper les attroupements, il le déclare responsable s'il commet la faute de ne pas user de ce droit, et d'autre part, quand lui, Etat, détient ce pouvoir, comme à Paris, comment il pourra s'exonérer de cette même responsabilité : Je ne comprends pas un déléguant disant à son délégué : vous serez chargé de dissiper les attroupements, de veiller à l'ordre public ; mais si vous ne le faites pas avec le peu de ressources dont vous disposez, vous serez responsable, mais moi, déléguant, si je ne le fais pas avec les grandes ressources que j'ai sous la main, je ne serai pas responsable ».

La proposition de M. Fleury-Ravarin avait donc pour objet de rendre l'Etat responsable des troubles commis à Paris et à Lyon. Soumise à la Commission, cette proposition donna lieu à un rapport sommaire du 22 janvier 1897, concluant à la prise en considération.

L'expiration de la législature vint frapper de caducité cette proposition, et pendant trois ans, la question ne fut plus agitée.

C'est à M. Gourju que revient l'honneur d'avoir posé la question devant le Sénat, à la suite d'un vœu émis par le Conseil général du Rhône. Le 26 mars 1900, M. Gourju déposa une proposition de loi portant modification de l'article 108 de la loi municipale du 5 avril 1884, dont l'objet consistait à faire rentrer les habitants de Paris et de Lyon et de leurs agglomérations respectives dans un droit commun nou-

veau en cas de troubles, d'émeutes ou de rassemblements, pour la réparation des préjudices éprouvés par les particuliers. L'article 108 devait être ainsi modifié : « Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables : 1° (sans changement) ; 2° dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée, auquel cas, la responsabilité de l'Etat est substituée à celle des communes, suivant les mêmes conditions ; 3° (sans changement).

A la séance du 7 juin 1904, MM. Tillaye et Dufoussat présentèrent, au cours de la discussion, un amendement qui fut renvoyé à la Commission. Celle-ci proposa le texte suivant à la séance du 29 mai 1905 :

« Article unique. — A partir de la promulgation de la présente loi, les articles 108 et 109 de la loi municipale du 5 avril 1884 seront ainsi rédigés :

« Art. 108. — Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables : 1° lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs ; 2° lorsque les dommages causés sont les résultats d'un fait de guerre.

« Dans les localités où la municipalité, même temporairement, n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée, les communes déclarées responsables dans les conditions prévues aux articles 106 et 107 pourront exercer un recours contre l'Etat, mais seulement au cas de faute lourde de ses représentants.

« Ce recours sera porté devant le Conseil d'Etat

qui jugera sans frais ni droits de timbre ni ministère obligatoire d'avocat.

« Art. 109. — L'Etat ou la commune déclarée responsable peuvent exercer un recours contre les auteurs et complices du désordre.

« Le présent article, ainsi que les articles 106, 107 et 108 sont applicables à la ville de Paris ».

Cet amendement fut retiré. Au paragraphe 2, M. Riou proposa de substituer l'amendement suivant :

« Rédiger le deuxième paragraphe de l'article 108 dans les termes suivants :

« Lorsque les communes se trouvent dans le cas prévu par le numéro 1 du premier paragraphe du présent article, l'Etat sera en leurs lieu et place, responsable, dans les conditions spécifiées aux articles 106 et 107, des fautes lourdes de ses agents ou représentants ».

Cet amendement étend le principe de la responsabilité de l'Etat au cas où la commune prouve qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de dissiper les rassemblements et d'en faire connaître les auteurs.

Un nouvel amendement de MM. Touron, Waddington, Prevet, Sébline et Bernot, était ainsi conçu :

« Rédiger cet article dans les termes suivants :

« Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables lorsque les dommages causés sont les résultats d'un fait de guerre.

« Les communes dans lesquelles la municipalité, même temporairement, n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée et celles qui pour-

ront prouver qu'elles ont pris toutes les mesures en leur pouvoir et avisé en temps utile l'autorité administrative de leur impuissance à prévenir les troubles, pourront exercer un recours envers l'Etat ».

Pour que la commune puisse exercer un recours contre l'Etat, on exige d'elle des prescriptions très nettes : qu'elle n'ait pas eu la disposition de la police locale ni de la force armée, ou qu'elle ait pris les mesures dont elle dispose et si elles sont insuffisantes, averti de suite l'autorité administrative. Mais le principe est ici que la commune est responsable ; son recours contre l'Etat n'existe que si elle s'est conformée aux mesures prescrites. D'autre part, on n'exige plus une faute lourde des représentants ou agents de l'Etat.

A la séance du 8 décembre 1905, le Sénat fut saisi d'un contre-projet de M. Fessard ; ce contre-projet fut modifié à la séance du 7 juin 1906. En voici le texte :

« Article premier. — Les dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées, donneront, hormis le cas où ils sont le résultat d'un fait de guerre, ouverture, au profit des personnes qui en seront les victimes, à une action en responsabilité contre l'Etat ».

Pour la première fois, la commune n'est plus en cause. Seul, l'Etat est responsable des troubles, et

c'est à la victime qu'il appartiendra d'intenter l'action.

Ce contre-projet substitue donc purement et simplement la responsabilité de l'Etat à celle des communes et nous éloigne des dispositions de la loi de 1884.

Pourquoi a-t-on ainsi songé à faire peser sur l'Etat la responsabilité des dommages causés aux particuliers ? C'est parce que l'on a fait remarquer que l'Etat jouait le rôle de protecteur vis-à-vis des particuliers, que le bon ordre et la police dépendaient de lui. S'il néglige de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, n'est-il pas juste qu'on soit fondé à exiger de lui une réparation ?

Au principe longtemps admis de l'irresponsabilité absolue de l'Etat en matière d'actes de puissance publique — actes de police, en l'espèce, — on a opposé des théories nouvelles qui, à l'heure actuelle, tendent de plus en plus à reconnaître la responsabilité de l'Etat en cette matière.

L'Etat est une personne morale de droit public. Il nous faut voir dans quelle mesure il doit être soumis aux règles du droit privé en matière de responsabilité.

La division des actes administratifs en actes d'autorité et actes de gestion fut proposée en 1895 par M. Michoud. Depuis cette époque, il faut noter une évolution de la doctrine et de la jurisprudence. Tout en se maintenant dans ses lignes générales, la jurisprudence administrative tend à abandonner définitivement le principe de l'irresponsabilité de l'Etat en

matière d'actes de puissance publique (1) ; elle assimile ces actes aux actes de gestion des services publics.

Depuis 1895, s'est formée, en France, une théorie reconnaissant la responsabilité de l'Etat, puissance publique. Cette théorie est basée sur le principe de l'égalité devant les charges publiques. M. Teissier la formule en deux propositions : 1° les citoyens ne doivent pas souffrir plus les uns que les autres des charges imposées dans l'intérêt de tous, d'où résulte que les dommages exceptionnels, les accidents que la puissance publique cause à des particuliers doivent être à la charge de tous ceux dans l'intérêt de qui la puissance publique est exercée ; 2° les nécessités de la vie en commun exigent que chacun supporte sans indemnité les dommages résultant de l'exercice légal et régulier de la puissance publique, à moins que le législateur n'en ait disposé autrement.

La prépondérance est de plus en plus grande du sentiment de l'égalité devant les charges publiques. Que l'Etat fasse, mais qu'il paie, dit M. Hauriou ; cette idée tend à dominer.

Il faut des limites à la théorie de M. Teissier. Tant que l'administration n'a pas dépassé son droit, le dommage ne donne lieu à réparation que s'il est anormal par son importance et son caractère exceptionnel, et en outre, s'il porte atteinte à un droit. La jurisprudence base la plus grande partie de ses con-

(1) Cons. d'Etat, 27 février 1903. Zimmermann et Ollivier, S. 1905, 3, 17 (note de M. Hauriou), et Lebon, p. 175, conclusions de M. Romieu ; 11 déc. 1903, Villenave. S. 1904, 3, 121 ; Lebon, p. 737, conclusions de M. Teissier, etc...

damnations contre l'Etat sur l'idée de faute du service public.

La théorie de droit public comporte deux restrictions : d'une part l'Etat n'a pas à répondre des fautes de ses agents quand ces fautes sont des faits personnels, n'ayant aucun rapport avec le service ; d'autre part, c'est l'Etat et non l'agent qui est personnellement responsable des fautes de service (1).

Quant aux règles de droit privé, elles ne s'appliquent qu'à l'Etat agissant comme propriétaire.

La théorie de la responsabilité de l'administration pour faute de service consiste en un quasi-délit de l'administration, provenant de ce fait qu'elle a trompé la confiance du public, qui comptait sur une bonne administration (2).

Les auteurs qui n'admettent pas l'idée de faute de l'Etat fondent la responsabilité objective de cette personne morale sur l'idée de risque (3). L'Etat ne peut commettre de faute. Objectivement, l'Etat, dans certains cas, n'est pas responsable du préjudice causé par un acte fait en son nom.

Pour les actes administratifs, il ne faut pas distinguer les actes d'autorité et les actes de gestion et dire que, seuls, les derniers entraînent la responsabilité de l'Etat.

S'il n'y a pas atteinte à la propriété (auquel cas l'Etat est responsable), il faut qu'une faute ait été commise par ceux qui agissent en son nom ; il ne sera

(1) Michoud, *Théorie de la personnalité morale*, t. II, ch. X, 1909.
(2) Hauriou, *Précis de Droit administratif*, 7e édition, 1911.
(3) Duguit, *Droit constitutionnel*, 1re partie, 1907.

responsable que s'il s'agit d'une faute du service public.

Le risque résultant de la faute de l'agent est mis à la charge de l'Etat, du patrimoine collectif. L'Etat est vis-à-vis des particuliers un assureur contre le risque de la faute fonctionnelle.

Qu'il s'agisse donc d'une faute du service public ou d'un risque, on reconnaît aujourd'hui le principe de la responsabilité de l'Etat. C'est ainsi que la loi du 8 juin 1895 permet de désintéresser, même contre l'Etat, par des dommages-intérêts les victimes d'erreurs judiciaires. C'est ainsi également qu'une autre loi du 20 juillet 1899 a substitué la responsabiilté de l'Etat à celle des membres de l'enseignement public pour les accidents dont leurs élèves sont victimes ou sont causes. Telle est l'idée dont s'est aussi inspiré le contre-projet de M. Fessard. L'auteur de ce contre-projet interrogeait de même les faits : « Le maire, disait-il, ne peut remplir ses fonctions qu'à l'aide de certains organes et de certains agents. Outre leur insuffisance notoire comme nombre au point de vue répressif, aucun d'eux n'est ni à sa disposition, ni soumis à son autorité effective. Dans la commune embryonnaire, nous trouvons l'instituteur, le secrétaire de mairie et le garde champêtre. Le premier est souvent, par nécessité, secrétaire de mairie, et il n'appartient au maire ni de le nommer, ni de le destituer. Le maire peut investir le garde champêtre de ses fonctions, mais ne peut l'en dépouiller ».

Passant ainsi en revue toute la hiérarchie communale, M. Fessard conclut à la paralysie de l'action du maire au profit du pouvoir central. Il suffit, d'après

lui, pour se convaincre de la substitution de l'action du pouvoir central à l'action du maire de considérer ce qui se passe lorsqu'éclate un conflit. « Un conflit naît-il sur le territoire de quelqu'une de nos communes, aussitôt on y voit accourir sous-préfet, préfet, secrétaire de ministre, ministre lui-même. Entrevues, conseils ont lieu sous la direction de ces agents supérieurs. Il ne reste pas la plus petite occasion pour le maire de mettre en mouvement son autorité. On chercherait vainement, dès lors, motif à mettre en jeu sa responsabilité.

Et avant l'avènement ? Autrefois les émeutes, provenant de causes locales, naissaient sur le territoire de la commune et le maire était initié aux causes de mécontentement de la population : il pouvait donc agir.

Aujourd'hui, c'est presque toujours loin du lieu où ils doivent éclater que sont résolus les conflits. Seul, le gouvernement a le moyen d'être averti du mouvement en préparation. A lui donc incombent le pouvoir et le devoir de prendre les précautions nécessaires ».

Le contre-projet de M. Fessard fut adopté après délibération à la séance du lendemain. La suite du contre-projet fut renvoyée à la Commission.

Le 10 juillet 1906, le Sénat reprit la deuxième délibération sur la proposition de loi. Au cours de la séance, la Commission présenta une nouvelle rédaction dans laquelle les articles 1 et 2 du contre-projet s'intituleraient articles 106 et 107.

Le deuxième paragraphe de l'article premier précité est la reproduction d'une disposition additionnelle présentée par M. Fessard.

Voici le texte de ce paragraphe :

« Cette action sera portée devant la juridiction administrative qui jugera sans frais ni droit de timbre, ni ministère obligatoire d'avocat ».

Il fallait préciser le tribunal administratif qui doit être saisi. Cette question suggéra les observations suivantes de M. Bienvenu-Martin au Sénat :

« Pendant une certaine période, on a admis que le juge ordinaire était le ministre. Cette thèse est aujourd'hui abandonnée, et il est admis que le juge ordinaire, en matière administrative, est le Conseil d'Etat, à la condition toutefois qu'il s'agisse de recours contre des actes ou des décisions d'autorités administratives. Mais quand il s'agit d'une action en réparation d'un dommage, le Conseil d'Etat n'est généralement pas le juge ordinaire, au premier degré tout au moins. Quel sera donc le juge ? Est-ce le Conseil de préfecture ? Vous savez qu'il ne peut juger que les contestations qui lui ont été spécialement attribuées par la loi. Si la Commission est d'avis de donner au Conseil de préfecture la juridiction au premier degré, il conviendrait de le préciser en disant que l'action sera portée devant le Conseil de préfecture, à charge d'appel devant le Conseil d'Etat.

J'entendais dire tout à l'heure que l'action serait portée directement devant le Conseil d'Etat. Il est bien loin. Les parties auraient intérêt à s'adresser à un juge placé plus près d'elles, devant lequel elles pourraient faire entendre des témoins, recourir à des expertises, et dans la matière qui nous occupe, l'expertise sera presque toujours indispensable ».

M. Bienvenu-Martin conclut en disant qu'il ne fau-

drait pas dessaisir la juridiction civile. C'est aussi l'avis de M. Guillier qui invoque que l'Etat étant traduit devant les tribunaux civils dans deux cas : erreurs judiciaires et cas de l'instituteur public, devrait l'être dans le cas présent ».

M. Monier, commissaire du Gouvernement, combattit cette thèse. D'après lui, si après avoir proclamé la responsabilité de l'Etat, on ajoutait qu'il serait responsable devant les tribunaux judiciaires, on ne porterait plus seulement atteinte au principe de l'irresponsabilité de l'Etat en matière d'actes de gouvernement, mais on dérogerait, en outre, au principe de la séparation des pouvoirs inscrit dans notre droit public depuis 1790.

« Supposez, dit-il, que des événements au cours desquels la responsabilité de l'Etat peut se produire, se prolongent pendant un certain temps, — j'ai cité l'épisode du fort Chabrol, — voilà le Gouvernement exposé à être condamné par une Chambre du Tribunal de la Seine, le jour même où le Parlement lui accordera un vote de confiance ».

Nous ne croyons pas qu'il s'agisse de discuter la légalité des actes du Gouvernement, mais d'apprécier les conséquences d'un dommage causé aux personnes ou aux biens. « Le principe de la séparation des pouvoirs ne sera nullement compromis dans un débat qui portera non sur la valeur ou la légalité des actes du Gouvernement, mais sur la réalité, l'origine et l'importance des dommages causés (1) ».

Un amendement de M. Guillier qui remplaçait le

(1) Bienvenu-Martin (Sénat), séance du 10 juillet 1906. *Journal Officiel*, 11 juillet 1906.

paragraphe 2 de l'article 106 par ces mots : « Cette action sera portée devant la juridiction civile » fut renvoyé à la Commission. Puis le Sénat vota la première partie de l'article 107 et l'article 108.

« Art. 107. — Les dommages-intérêts auxquels cette responsabilité pourra donner lieu ne devront excéder, en aucun cas, l'importance du dommage éprouvé ; ils seront payés aux ayants-droit dans les trois mois qui suivront le jour où la sentence qui les aura prononcés aura acquis force de chose jugée.

« Art. 108. — L'Etat peut toujours exercer un recours contre la commune sur le territoire de laquelle les dégâts et dommages susvisés ont été causés et contre celles dont les habitants ont concouru aux attroupements et rassemblements, sauf pour chaque commune mise en cause à faire preuve :

« 1° Qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs :

« 2° Qu'elle a avisé en temps utile l'autorité administrative de son impuissance à prévenir ou à faire cesser les troubles ;

« 3° Que l'autorité administrative n'a pas pris les mesures suffisantes après cet avertissement.

« L'Etat ou les communes déclarées responsables peuvent exercer un recours contre les auteurs et complices du désordre ».

« Art. 109. — Les articles 106, 107 et 108 ci-dessus sont applicables à la Ville de Paris ».

Le 26 mars 1906, M. Gourju déposa sur le bureau du Sénat un rapport supplémentaire fait au nom de la Commission sur la modification de l'article 108 de la

loi de 1884. Il déposa aussi un cinquième rapport supplémentaire le 2 juillet 1907.

A la séance du 13 décembre 1907, le Sénat décida, sur la demande de M. Gourju, que la délibération fût maintenue à l'ordre du jour, mais renvoyée après la discussion du budget. Il en fut ainsi décidé.

C'est le 6 juin 1911 que fut définitivement votée par le Sénat la proposition de loi, proposition transmise le 9 juin à la Chambre des députés, et qui n'en est pas encore sortie aujourd'hui. Le texte adopté définitivement par le Sénat est ainsi conçu :

« Article premier. — A partir de la promulgation de la présente loi, les articles 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884 seront modifiés ainsi qu'il suit :

« Art. 106. — Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence, sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes soit contre les propriétés publiques ou privées. Les dommages-intérêts et les frais dont la commune est responsable sont répartis en vertu d'un rôle spécial, entre toutes les personnes inscrites au rôle d'une des Contributions directes, sans autre exception que celles prévues à l'article 131, proportionnellement au montant en principal de toutes leurs Contributions directes.

« Si le montant des dommages-intérêts et des frais mis à la charge de la commune excède le quart du produit en principal des Contributions directes et des taxes d'octroi et taxes de remplacement réunies, le payement en sera effectué au moyen d'un emprunt

qui sera remboursé à l'aide d'une imposition extraordinaire, perçue chaque année, en vertu d'un rôle spécial établi comme il est dit au paragraphe précédent et concurremment, dans les communes à octroi, par une majoration proportionnelle de 25 % au maximum, de toutes les taxes d'octroi ou taxes de remplacement existantes, au besoin prorogées à cet effet.

« Cet emprunt et la création des ressources destinées à en assurer le service et l'amortissement, sont autorisés par décret en Conseil d'Etat.

« Faute par la commune de prendre les mesures nécessaires pour le payement des frais et dommages-intérêts mis à sa charge, dans le délai d'un mois à dater de la fixation et de la répartition définitive du montant de ces frais et dommages-intérêts, il y est procédé d'office par décret en Conseil d'Etat, dans les conditions ci-dessus spécifiées.

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

« Art 107. — Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion fixée par les Tribunaux civils.

« Art. 108. — L'Etat contribue pour moitié, en vertu du risque social, au payement des dommages-intérêts et frais visés par l'art. 106.

« Toutefois, si la municipalité a manqué à ses devoirs par inertie ou connivence avec les émeutiers, l'Etat peut exercer un recours contre la commune, à

concurrence de 60 % des sommes mises à sa charge par le paragraphe précédent.

« Si, au contraire, et sous réserve de l'application du paragraphe précédent, la commune n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée, ou si elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles, elle peut exercer un recours contre l'Etat dans les mêmes proportions.

« Les actions, tant principales qu'en garantie, seront portées devant les tribunaux civils qui statueront comme en matière sommaire.

« Art. 109. — L'Etat, la commune ou les communes déclarées responsables, peuvent exercer un recours contre les auteurs ou les complices du désordre ».

« Article 2. — Les articles 106, 107, 108 et 109 sont applicables à la Ville de Paris ».

*Disposition transitoire.* — « Les communes qui ont été déclarées responsables des dégâts et dommages visés par l'article 106 et qui ne se sont pas encore acquittées du montant des dommages-intérêts et des frais mis à leur charge, sont autorisées à se libérer de leur dette ou pourront y être contraintes dans les conditions de l'article 106 de la loi du 5 avril 1884, modifié par l'article 1er de la présente loi.

« Les communes qui seront déclarées responsables des mêmes dégâts commis antérieurement à la promulgation de la présente loi, bénéficieront de cette disposition transitoire ».

On remarque d'abord que l'article 106 nouveau n'exige plus que les contribuables soient domiciliés

dans la commune. On veut atteindre le plus grand nombre possible d'individus afin que l'indemnité, que chacun d'eux devra verser, soit moins forte : aussi suffit-il d'être inscrit au rôle d'une des Contributions directes.

Une autre innovation qui distingue la proposition de la législation actuelle et des propositions précédentes, c'est l'établissement de la contribution de l'Etat, pour moitié au payement des dommages-intérêts visés à l'article 106 nouveau. On invoque la théorie du risque social pour justifier cette intervention de l'Etat dans le payement de l'indemnité. Enfin il faut noter les recours de l'Etat contre la commune et contre les auteurs et complices du dommage et inversement les recours établis en faveur de la commune contre l'Etat et les auteurs et complices du désordre, sous certaines conditions.

# CONCLUSION

Le texte adopté par le Sénat nous paraît être d'une inspiration heureuse en ce sens que l'Etat sera désormais appelé à contribuer dans une certaine mesure à la réparation du préjudice éprouvé par les particuliers victimes d'attroupements. Cette contribution imposée en vertu du risque social ne doit pas, de même, être considérée par ceux qui veulent conserver le principe de l'irresponsabilité de l'Etat en matière d'actes de puissance publique, comme un mal, car la proposition pose le principe de la responsabilité de la commune. Toute idée de faute de l'Etat est écartée : ce dernier n'intervient que pour participer au payement d'une somme. Il n'est tenu que comme un assureur vis-à-vis de son assuré. Le recours contre la commune que lui accorde le nouveau texte aura l'heureux effet de stimuler le zèle et la vigilance des municipalités.

Nous formons le souhait que la Chambre des députés, par un vote prochain, vienne confirmer le travail fait au Sénat et que la question de la responsabilité en cas d'émeutes soit désormais réglée à la satisfaction de tous.

APPENDICE

## Aperçu de Législation comparée

Certains pays rendent les communes responsables des dégâts commis par les attroupements. Dans d'autres pays, la responsabilité incombe à d'autres circonscriptions administratives. La loi française du 10 Vendémiaire an IV n'a pas été sans exercer une certaine influence sur quelques législations étrangères. C'est le cas de la Belgique, où la loi de Vendémiaire s'applique intégralement et rend les communes responsables des désordres.

Il en fut de même en Prusse jusqu'en 1827. En 1829, le roi de Prusse suspendit l'exécution de la loi de l'an IV dans ses provinces rhénanes. La loi du 21 mars 1850, qui régit actuellement la question en Prusse ne diffère de la loi de Vendémiaire que par quelques détails et fait également peser la responsabilité sur les communes. La loi reconnaît un cas d'exonération : si l'émeute a pénétré du dehors dans la circonscription de la commune et que les habitants ont été hors d'état d'empêcher le dommage, la responsabilité pèsera alors sur la commune sur le territoire de laquelle l'attroupement a pris un caractère sédi-

tieux ou du territoire de laquelle il a reçu des renforts.

La loi prussienne accorde à la circonscription administrative condamnée un recours contre les communes dont les habitants ont formé l'attroupement et un recours contre les auteurs, voire même contre les simples spectateurs qui ne se sont pas dispersés lorsqu'ils en ont reçu l'ordre.

La procédure sommaire est appliquée en Prusse en matière d'émeute.

En Bavière, une loi du 13 mars 1850 pose le principe de la responsabilité de la commune, sauf recours contre l'Etat dans certains cas.

Outre l'exception que nous avons mentionnée pour la Prusse et que la loi bavaroise reconnaît, il faut en mentionner deux autres. La première exonère la commune quand l'attroupement se compose principalement de soldats non en congé : la responsabilité retombe alors sur l'Etat. La seconde libère la commune, quand les personnes lésées ont reçu d'une Compagnie d'assurances une indemnité. La commune n'est exonérée que dans la limite du chiffre de l'indemnité.

On reconnaît à la commune un recours contre les communes dont les habitants ont formé l'attroupement. La loi bavaroise admet aussi un recours contre les auteurs du dommage, un recours contre les fonctionnaires qui ont manqué à leur devoir en ne prenant pas les mesures propres à empêcher les dommages, enfin un recours contre l'Etat en cas d'insolvabilité de ces fonctionnaires.

Aux termes de l'art. 9 de la loi bavaroise, « pour couvrir la condamnation et les frais, une répartition a

lieu sur l'ensemble des contribuables de la commune au prorata des Contributions directes de chacun. » Comme la Prusse, la Bavière a établi une procédure sommaire.

En Angleterre, l'Etat est reconnu responsable par une loi de Georges IV qui l'oblige à indemniser les victimes des émeutes. Cependant, si dans les sept jours du dégât, les propriétaires n'ont pas fait connaître, sous serment, le nom des coupables, l'Etat cesse d'être responsable.

En Tunisie, les tribus, les cheicks et les fonctionnaires sont solidairement responsables des incendies des forêts et des crimes de nature à troubler la sécurité et l'ordre public (décret du 15 mai 1870 et circulaire du 17 juin 1885).

Les tribus et les douars arabes d'Algérie des territoires militaires ou civils sont solidairement responsables des délits individuels commis sur leur territoire (circulaire du maréchal Bugeaud du 2 janvier 1844). Ils sont aussi collectivement responsables des incendies volontaires de forêts (loi du 17 juillet 1874).

Les villages de l'Annam et de l'Indo-Chine sont passibles de responsabilités collectives s'ils refusent leur concours à l'autorité française pour arrêter les pillards et les fauteurs de désordre (arrêté du 20 juillet 1888 et ciculaire du 1er août 1889.) Ils sont aussi responsables des faits de désertion et de vols d'effets militaires commis par leurs membres (arrêté du 10 février 1886 et circulaire du 9 mars 1889).

Cet exposé rapide nous montre que la loi française n'est pas la seule à appliquer la responsabilité communale. La responsabilité de l'Etat existe même dans

certains pays. Quoi qu'il en soit, tous ces pays de civilisations différentes sont unanimes à reconnaître le principe de la responsabilité des délits collectifs, tant cette idée est naturelle.

*Vu : Le Doyen,*
G. DE CAQUERAY.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Recteur,*
L. GÉRARD-VARET.

# TABLE DES MATIÈRES

Bibliographie ..... 7

Introduction ..... 9

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Nature, Fondement et Historique de la responsabilité communale ..... 11

PREMIERE PARTIE

*Etude des dispositions de la loi du 10 Vendémiaire, an IV et abrogation de certaines dispositions de cette loi.*

Chapitre premier. — Etude des dispositions de la loi du 10 Vendémiaire, an iv..... 27

Chapitre ii. — Comment on aboutit à l'abrogation de certaines dispositions de la loi du 10 Vendémiaire an iv..... 41

DEUXIEME PARTIE

*Substitution d'un nouveau principe de responsabilité à celui de la loi du 10 Vendémiaire an IV et étude des articles 106 à 109 de la loi du 5 avril 1884.*

Chapitre premier. — Substitution par la jurisprudence d'un nouveau principe de responsabilité communale à celui qu'avait admis la loi du 10 Vendémiaire an IV..... 48

Chapitre II. — Etude des articles 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884..... 59

Chapitre III. — Parallèle entre la loi du 10 Vendémiaire an IV et la loi du 5 avril 1884 93

TROISIEME PARTIE

*Projet de modification de la loi du 5 avril 1884 en matière de responsabilité communale*..... 95

Conclusion ..... 115

Appendice. — Aperçu de la législation comparée ..... 117